



**“PROPUESTA DE MEJORA DE LA INFORMACIÓN Y DE LA  
GESTIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO TRIBUTARIO  
EN LA SUNAT A TRAVÉS DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA  
INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN”**

**Trabajo de Investigación presentado  
para optar al Grado Académico de  
Magíster en Gestión Pública**

**Presentado por**

**Srta. Dany Aguilar Lima  
Sr. Christian Boggiano Bedón  
Sra. Larisa Coello Paria**

**Asesor: Profesor Juan Carlos Pasco Herrera**

**2019**

A mi madre Eugenia; mis hermanos Luis, Pedro, Rildo, Vilma, Jaime y Wilber, sobrinos y amigos, en quienes encuentro apoyo y comprensión, además de sus valores enseñados como lealtad, solidaridad, integridad y dedicación al trabajo.

Dany Aguilar Lima

Dedicado a mis padres, Carmen y José Luis, por su importante apoyo y constante motivación; a mi hermano José Luis y a mi hijo adorado Christian.

Christian Boggiano Bedón

Dedicado a mis padres, Raúl y Emilia, por su constante motivación; a mi esposo Nico y mi querido hijo Francesco, por su tiempo y apoyo constante en el logro de mis metas; y a mis amigos y a todos aquellos que estuvieron presentes durante la realización y el desarrollo de esta tesis que, con respeto y profesionalismo, realizaron aportes a la misma.

Larisa Coello Paria

Como hacedor de nuestras vidas y fuente de fortaleza, agradecemos a Dios. A nuestros maestros de la universidad que, con sus enseñanzas, retroalimentaron nuestros conocimientos para mejorar la calidad del servicio de nuestras instituciones públicas orientadas al ciudadano; y, en especial a Juan Carlos Pasco Herrera, por su amistad y asesoramiento.

## **Resumen ejecutivo**

A partir de diversos estudios e investigaciones impulsados por organizaciones internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), diversos gobiernos de Europa y América han venido realizando mejoras en la gestión de sus procesos y procedimientos; inicialmente con fines de tener mayores niveles de eficacia y eficiencia en la gestión de la prestación de servicios, a lo que se ha sumado incrementar la calidad del servicio orientado al ciudadano, con lo cual se persigue la generación de valor público.

Con estos fines, en el Perú se ha generado diversas políticas públicas, entre las cuales destacan la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021(PNMGP), la Política Nacional de Gobierno Electrónico y la Ley de Gobierno Digital; con la primera política, se concibe un Estado moderno orientado al ciudadano, eficiente, unitario, descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas). Asimismo, se destaca tres ejes transversales que apoyan el desarrollo de una gestión pública orientada a resultados: (i) gobierno abierto, (ii) gobierno electrónico y (iii) articulación interinstitucional.

Con el gobierno electrónico, se concibe la utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), como herramientas o medios que permiten mejorar la gestión de los procedimientos y procesos de las entidades públicas, y a la vez lograr una mejor relación y comunicación con los ciudadanos, así como también generar espacios de transparencia de los servicios que se brindan.

Dentro de este contexto, en el presente trabajo de investigación se propone mejorar la información y gestión del Procedimiento Contencioso Tributario (PCT) de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) a través de las TIC. De este modo, se plantea mejorar el acceso y disponibilidad de la información del expediente del PCT a favor del contribuyente y colaboradores de la Sunat, a la vez permitir que los ciudadanos cuenten con mayor trazabilidad a fin de conocer los diferentes estados de su expediente y aquellos que intervienen en cada etapa del PCT. Así también, se propone la automatización de la verificación de los requisitos de admisibilidad de los recursos impugnatorios de reclamación y apelación, con fines de reducir los tiempos en la validación de los mismos, y trasladar dicha función a los contribuyentes.

## Índice de contenidos

Índice de tablas.....	viii
Índice de gráficos .....	ix
Índice de anexos .....	x

Capítulo I. Introducción .....	1
--------------------------------	---

Capítulo II. Aspectos generales.....	3
--------------------------------------	---

1. Justificación .....	3
2. Antecedentes .....	4
3. Planteamiento del problema .....	5
3.1. Delimitación y Limitaciones .....	5
3.2. Preguntas de investigación .....	6
3.2.1. Pregunta general.....	6
3.2.2. Preguntas específicas .....	7
4. Objetivos del trabajo de investigación .....	7
4.1. Objetivo general .....	7
4.2. Objetivos específicos .....	7
5. Metodología .....	7
5.1. Tipo de metodología .....	7
5.2. Métodos y técnicas de investigación.....	8
5.3. Técnicas de análisis de información .....	9

Capítulo III. El PCT, la gestión de sus expedientes y cómo las TIC coadyuvan a su mejora	10
--	----

1. El PCT en la Sunat .....	10
2. El procedimiento administrativo .....	10
3. La materialización del procedimiento administrativo .....	11
4. Los actos de la administración tributaria.....	12
5. Los procedimientos tributarios en la Sunat .....	14

5.1. Procedimiento de fiscalización .....	15
5.2. Procedimiento de cobranza coactiva .....	15
5.3. Procedimiento no contencioso .....	16
5.4. El PCT.....	16
6. La gestión de los expedientes en el PCT en la Sunat .....	18
7. La gestión por resultados, la gestión por procesos y el gobierno abierto.....	18
8. Acceso a la información.....	24
9. Disponibilidad de la información.....	25
10. Trazabilidad .....	26
11. Las TIC en la mejora de la gestión de los procedimientos administrativos .....	27
11.1. TIC, gobierno electrónico y la interoperabilidad .....	27
11.1.1. Las TIC .....	27
11.1.2. El gobierno electrónico: Definiciones y desarrollo nacional .....	28
11.1.3. La interoperabilidad .....	33
12. Las TIC y su marco regulatorio en el Perú .....	34
13. La gestión del procedimiento administrativo a través de las TIC .....	36
 <b>Capítulo IV. Situación actual del procedimiento contencioso tributario en la Sunat.....</b>	<b>38</b>
1. La Sunat y el gobierno electrónico.....	38
2. Los objetivos estratégicos institucionales y las acciones estratégicas institucionales .....	40
3. Diagnóstico de la gestión del PCT en la Sunat .....	41
3.1. Descripción del macroproceso NT-07 Atención de Recursos Impugnatorios .....	42
3.2. Descripción de las funciones desarrolladas por la Gerencia de Reclamos – I. Lima.....	42
3.3. Descripción de la gestión del proceso de atención del recurso impugnatorio.....	43
4. Identificación de la problemática de la gestión del PCT en la Sunat .....	48
5. Análisis de alternativas de mecanismos que permitan la mejora de la gestión del expediente del procedimiento contencioso tributario en la Sunat .....	52
 <b>Capítulo V. Las TIC en el PCT de la Sunat: hacia la optimización de su calidad del servicio y gestión.....</b>	<b>56</b>
1. Desarrollo del procedimiento administrativo electrónico comparado como fundamento para la mejora de la calidad del servicio del PCT a través del e-expediente .....	56

1.1. Análisis comparado de los procedimientos administrativos electrónicos con el e-expediente en España, Uruguay y Colombia: evolución del marco legal en TIC y beneficios.....	56
1.2. El e-expediente en el procedimiento administrativo peruano .....	65
1.3. Elementos básicos para la implantación del e-expediente en el procedimiento administrativo.....	66
2. Análisis para la mejora de la calidad del servicio y gestión del PCT de la Sunat: implantación del e-expediente y la automatización de los requisitos de admisibilidad.....	70
3. Consideraciones básicas que habilitan la utilización de e-expediente y la automatización de los requisitos de admisibilidad en el PCT de la Sunat .....	75
<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>82</b>
1. Conclusiones.....	82
2. Recomendaciones.....	83
<b>Bibliografía .....</b>	<b>84</b>

## Índice de tablas

Tabla 1.	Herramientas informáticas que pueden mejorar la información del PCT .....	55
----------	---	----



## Índice de gráficos

Gráfico 1.	Gobierno abierto OCDE – Teoría del cambio .....	23
Gráfico 2.	Ranking del desarrollo de gobierno electrónico .....	32
Gráfico 3.	Acciones priorizadas por el gobierno electrónico .....	39
Gráfico 4.	Nivel de madurez de gobierno electrónico en la Sunat .....	39
Gráfico 5.	Organigrama de la gerencia de reclamos de la Intendencia Lima-Sunat.....	42
Gráfico 6.	Registro de expedientes en el RSIRAT .....	44
Gráfico 7.	Validación manual de requisitos de admisibilidad en el RSIRAT .....	45
Gráfico 8.	Tipos de calificación registrados en el RSIRAT .....	47
Gráfico 9.	Evolución del promedio regional del EGDI .....	57
Gráfico 10.	Marco normativo referente al procedimiento administrativo electrónico en España .....	59
Gráfico 11.	Marco normativo referente al procedimiento administrativo electrónico en Uruguay .....	61
Gráfico 12.	Marco normativo referente al procedimiento administrativo electrónico en Colombia .....	64
Gráfico 13.	Principales actividades del procedimiento de verificación de requisitos de admisibilidad .....	73

## Índice de anexos

Anexo 1.	Mapa de macroprocesos de la Sunat (Nivel 0) .....	89
Anexo 2.	Entradas y salidas de la atención de recursos impugnatorios .....	89
Anexo 3.	Alineación entre los objetivos estratégicos institucionales.....	90
Anexo 4.	Macroproceso atención de recursos impugnatorios.....	91
Anexo 5.	Principales funciones según ROF de la Gerencia de Reclamos y sus divisiones ....	92
Anexo 6.	Etapas del PCT .....	93
Anexo 7.	Cuadro comparativo países.....	94
Anexo 8.	Expedientes presentados y declarados inadmisibles en la Sunat .....	94

## **Capítulo I. Introducción**

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad proponer mejoras a la calidad del servicio prestado a través del procedimiento contencioso tributario (PCT) en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), a través de la mejora en la información y la gestión del PCT, teniendo en cuenta las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

Las entidades públicas tienen la obligación de facilitar el acceso y la disponibilidad de la información que obre en su poder, así como desarrollar medios o mecanismos que permitan a los contribuyentes conocer las diferentes etapas de sus procedimientos, procesos u otros servicios. En ese sentido, los referidos mecanismos deben asegurar la realización y la prestación adecuada y oportuna de los servicios requeridos, de tal forma que todo aquel con interés legítimo o derecho pueda acceder a la información de forma simple, inmediata y en tiempo real, sin que ello conlleve incurrir en tiempos de espera innecesarios.

Los procedimientos administrativos y servicios públicos, en su mayoría, se materializan en un expediente físico, cuyo acceso y disponibilidad es proporcionado por quien es responsable de su custodia. Asimismo, este último es quien debe brindar los medios que permitan a las partes interesadas conocer las diferentes etapas y estados en que se encuentran sus procedimientos.

En ese sentido, en la necesidad de mejorar la calidad de los servicios públicos y optimizar los recursos disponibles, las entidades públicas bajo el enfoque de modernización de los servicios del Estado vienen implementando nuevas herramientas de gestión para adaptarse a los cambios vigentes. Es así que se ha dado paso al uso de las TIC, como una herramienta de apoyo importante en la mejora de la gestión de los procesos y procedimientos de las entidades públicas. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) consideran que a través de las TIC se puede lograr una mejor interacción con los ciudadanos, así como también espacios de transparencia de los servicios que brinden las diferentes entidades públicas.

En la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021(PNMGP), se concibe un Estado moderno orientado al ciudadano, eficiente, unitario, descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas), que destaca tres ejes transversales que atraviesan y apoyan el desarrollo de una gestión pública orientada a resultados: (i) gobierno abierto, (ii)

gobierno electrónico y (iii) la articulación interinstitucional (gobierno colaborativo multinivel). Estos componentes son importantes en las reformas del Estado con miras a mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de la gestión de las entidades públicas, y asimismo contribuyen a expandir la capacidad y el desempeño del Estado en el servicio a sus ciudadanos.

En esa línea, la Sunat viene implementando y transformando sus procedimientos y procesos mediante el uso de las TIC, con el fin de facilitar el cumplimiento tributario y reducir sus costes. En ese orden de ideas, se aprecia que el acceso al PCT aún no se presta de forma virtual sino física, iniciándose con la presentación del recurso impugnatorio a través de la Mesa de Partes de los Centros de Servicios al Contribuyente (CSC) a nivel nacional, cuando el contribuyente considera vulnerados sus derechos legales, materializándose cada etapa del referido procedimiento en un expediente físico, que en algunos casos resulta ser voluminoso.

Cabe indicar que el citado expediente cuenta con regulaciones internas, diseño de mapas de procesos y un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), que resultan poco claros. Por ello el acceso y disponibilidad de los mismos y el seguimiento de las diferentes etapas de sus recursos contenciosos resultan complejos y engorrosos, por la falta de transparencia.

En vista de los beneficios que conlleva el uso de las TIC y con la consigna de contribuir a generar un mejor servicio en beneficio al contribuyente, la propuesta se centra en sustentar el cambio de la materialización del PCT de físico a virtual, a través del e-expediente, así como la automatización del procedimiento de verificación de los requisitos de admisibilidad del PCT.

El desarrollo del presente trabajo se formula en cuatro capítulos, en el capítulo I se describe los aspectos generales; en el capítulo II el PCT, la gestión de sus expedientes y cómo las TIC coadyuvan a su mejora; en el capítulo III la situación actual de la gestión del expediente del PCT en la Sunat; y, en el capítulo IV las TIC en el PCT de la Sunat: hacia la optimización de su calidad y gestión.

## **Capítulo II. Aspectos generales**

### **1. Justificación**

En el Código Tributario (CT) se definen cuatro procedimientos tributarios. Para fines del presente trabajo se ha elegido el PCT que, en la Sunat se presta a través del proceso operativo “Atención de recursos impugnatorios”, que se inicia cuando el contribuyente reclama el acto administrativo.

En dicho procedimiento, el contribuyente tendrá que interactuar varias veces con el personal del área encargada de atender su recurso impugnatorio en la Sunat hasta poder obtener un resultado final. Aquí observamos que existe una oportunidad para mejorar la comunicación entre el contribuyente y la Sunat; asimismo, se puede mejorar el nivel de confianza del ciudadano a la institución, que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018), ha caído en 2.1%, respecto de los semestres de diciembre 2016 a mayo 2017 versus diciembre de 2017 a mayo 2018.

La Sunat ha implementado una serie de soluciones informáticas con la finalidad de brindar facilidades a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, que permiten reducir tiempos y costos de administración en los procedimientos que realizan.

En ese orden de ideas, se aprecia que respecto al PCT aún no se cuenta con un medio virtual que permita a los ciudadanos conocer cuál es el estado de sus recursos impugnatorios ni las actuaciones realizadas sobre los mismos, por lo que resulta necesario contar con un medio que mejore el acceso y la disponibilidad de la información del PCT. Otro aspecto importante por considerar es la necesidad de las áreas usuarias internas de Sunat, tales como Fiscalización, Gestión y Recuperación de la Deuda y Procuraduría Pública, de conocer a tiempo el resultado de los PCT.

Por otro lado, se observa que cuando el contribuyente ingresa el recurso impugnatorio, este se demora aproximadamente treinta días en ser admitido, en el supuesto que no exista ninguna observación en los documentos presentados; caso contrario, el plazo puede ser mayor. Sin embargo, se considera que, de acuerdo con la naturaleza de los requisitos de admisibilidad, este plazo podría ser menor.

## **2. Antecedentes**

En la medida en que la sociedad ha venido evolucionando en todos sus ámbitos, se ha generado la necesidad de la persona de mantenerse comunicada en tiempo real sin importar la ubicación. Atrás quedó el uso de diversos medios de comunicación como telegramas y otros documentos escritos, que requerían de transporte para llegar al destinatario, dando paso al uso de los diferentes medios electrónicos para la comunicación que brinda la tecnología, como el fax, el teléfono, el internet, entre otros que, desde las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad, se han desarrollado en forma vertiginosa, en sus diferentes campos de actuación.

Las TIC, por su rol trascendental, permiten una eficiente comunicación, información, control, transparencia en los diferentes procedimientos y procesos, entre otras características. En la actualidad, estas vienen marcando la diferencia entre las organizaciones privadas y públicas, en cuanto se encuentren debidamente desarrolladas, implementadas y en óptimo funcionamiento.

En muchos casos, las TIC han permitido que diversas organizaciones privadas tengan un notorio destaque económico frente a otras, como el caso de las empresas mundialmente conocidas como Microsoft, Facebook, Google, entre otras. En el caso de las entidades públicas, se ha dado un meritorio reconocimiento por su notable mejora en la prestación de los servicios públicos que brindan a los ciudadanos; en el país, destacan el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), el INEI, la Sunat, entre otros.

Dentro de este contexto, diversas normativas han regulado la masificación en el uso de las TIC por parte de las entidades públicas; una de las primeras, fue el Decreto Supremo N° 066-2001-PCM, que aprobó los “Lineamientos de Políticas Generales para promover la masificación del acceso a Internet en el Perú”, donde se sustenta que el desarrollo y el uso creciente de las TIC, en especial del internet, que viene ejerciendo un gran impacto en todos los ámbitos de la sociedad, por representar un medio eficaz para difundir y acceder a todo tipo de información.

El Plan Bicentenario del Perú hacia el 2021 señala que el gobierno electrónico es un componente importante en la reforma del Estado para mejorar la eficiencia y calidad de la gestión pública. Asimismo, dentro de la PNMGP el gobierno electrónico se constituye como eje transversal que apoya el desarrollo de una gestión pública orientada a resultados.

Cabe indicar que, conforme al estudio realizado por la OCDE en el 2016 sobre Gobernanza Pública en el Perú, esta organización internacional recomienda la necesidad de alinear el gobierno digital al centro de las políticas de modernización del Estado, señalando que este no es sinónimo de gobierno electrónico, por tanto, el primer concepto es más amplio y, en ese sentido, se debería reformular las políticas y estrategias de gobierno electrónico para que puedan integrarse al gobierno digital como un facilitador estratégico para lograr una administración pública moderna orientada al ciudadano.

Tomando en consideración el interés nacional del Perú de formar parte de la OCDE y el nuevo paradigma de la transformación digital, se promulga la Ley de Gobierno Digital<sup>1</sup> y se declara de interés nacional<sup>2</sup> todas las iniciativas, acciones y actividades para el desarrollo del mismo. Es así que, con el avance en la regulación y promoción en el uso de las TIC, las diferentes entidades del Estado vienen automatizando sus diferentes procesos y procedimientos, que la Secretaría de Gobierno Digital (Segdi) viene requiriendo.

La Sunat no ha sido ajena al uso de las TIC, por lo que, a efectos de mejorar su capacidad de fiscalización y verificación en el control de la recaudación tributaria, viene implementando su uso desde el año 1994, a través de planillas electrónicas, expedientes electrónicos (en los procedimientos de fiscalización parcial y cobranza coactiva), Clave SOL, notificación electrónica, entre otros.

### **3. Planteamiento del problema**

#### **3.1. Delimitaciones y Limitaciones**

Para efectos del desarrollo del trabajo, es materia de estudio la Sunat y específicamente, la Gerencia de Reclamos de la Intendencia Lima en los años 2015, 2016 y 2017, debido a que esta centraliza aproximadamente el 80 % de los casos resueltos a nivel nacional sobre los PCT.

El PCT tiene dos etapas: reclamación y apelación. En la etapa de reclamación, la Sunat emite pronunciamiento y, en la de apelación, le compete al Tribunal Fiscal pronunciarse. De este modo, la propuesta de mejora se enmarca dentro de las competencias que tiene a su cargo la Sunat.

---

<sup>1</sup> Aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1412 el 13 de setiembre de 2018.

<sup>2</sup> Aprobada mediante Decreto Supremo N° 118-2018-PCM el 30 de noviembre de 2018.

De otro lado, en el transcurso del desarrollo del presente trabajo se ha encontrado las siguientes limitaciones:

- En la recolección de la información del detalle de los expedientes tramitados por la Sunat en el PCT y, de la cantidad, resultado y documentos de gestión de los expedientes que la Procuraduría Pública de la Sunat realiza la defensa respectiva, cuando se requirieron, se denegó la referida información al amparo de lo establecido por la Ley N.º 27806, indicando que no están obligados a crear, producir información o que no está bajo su posesión o control; así como, que se encuentran imposibilitados de procesarla o de efectuar procedimientos analíticos y evaluativos o cruces de procedimientos o que no constituya información pública que sirva de base para la toma de decisiones.
- Hay escasas evaluaciones sobre el impacto de la utilización de las TIC por los diversos países que están posicionados en los primeros puestos del ranking de gobierno electrónico a nivel mundial.
- La Sunat no realiza mediciones de impacto y de costos en controversia de los PCT, sólo utiliza indicadores cuantitativos de acuerdo con las metas establecidas en los planes institucionales y sectoriales.

En razón de ello, nuestro trabajo de investigación está orientado en un análisis cualitativo de las mejoras que trae consigo la utilización de las TIC en el PCT, con fines de mejorar la comunicación con los contribuyentes, a través de la mejora de la información y de la gestión, mediante la implementación del e-expediente en el PCT y la reducción de tiempos en la calificación de los requisitos de admisibilidad de los recursos de reclamación y apelación, teniendo como sustento las experiencias de utilización de las TIC en los procedimientos administrativos de España, Uruguay y Colombia, en la medida que estos países tienen un significativo grado de avance en el gobierno electrónico y están por encima del Perú, en referencia a implementación y regulación de las TIC en sus diversos procedimientos administrativos, con miras inicialmente a mejorar la eficiencia y eficacia y, posteriormente, mejorar la comunicación con los ciudadanos.

### **3.2. Preguntas de investigación**

#### **3.2.1. Pregunta general**



¿Conocer de qué manera se mejora la información y gestión del PCT en la Sunat, a través de la utilización de las TIC, que permitan brindar una adecuada calidad del servicio al contribuyente y áreas internas?

### **3.2.2. Preguntas específicas**

- ¿Cuáles son los factores principales que se deben mejorar a fin de facilitar información oportuna del PCT en la Sunat?
- ¿Es factible mejorar la gestión del PCT en la Sunat a través de la utilización de las TIC?
- ¿Cuál es la TIC que permite mejorar la información del PCT en la Sunat, a fin de brindar un mejor servicio a los contribuyentes?

## **4. Objetivos del trabajo de investigación**

### **4.1. Objetivo general**

Identificar de qué manera se mejora la información y gestión del PCT en la Sunat, a través de la utilización de las TIC, que permitan brindar adecuada calidad del servicio a los contribuyentes y áreas internas.

### **4.2. Objetivos específicos**

- Identificar cuáles son los factores principales que se deben mejorar a fin de facilitar la información oportuna del PCT en la Sunat a los contribuyentes y a las áreas internas.
- Proponer mejoras en la gestión del PCT en la Sunat a través de la utilización de las TIC.
- Determinar qué TIC permite mejorar la información del PCT en la Sunat, a fin de brindar un mejor servicio a los contribuyentes.

## **5. Metodología**

### **5.1. Tipo de metodología**

La metodología es cualitativa. Sampieri (2014) señala que este enfoque representa un conjunto de procesos sistemáticos, metódicos y empíricos de investigación, con la finalidad de generar conocimiento. En la búsqueda cualitativa, en lugar de iniciar con una teoría y luego confirmar si es apoyada por datos y resultados, se comienza examinando los hechos, y en el proceso se

desarrolla una teoría coherente para representar lo que se observa. Asimismo, indica que las investigaciones cualitativas se basan en una lógica y en el proceso inductivo más que en explorar y describir, para luego generar perspectivas teóricas; se va de lo particular a lo general.

En ese sentido, partiendo de la identificación y reconocimiento de determinados problemas materia de estudio, producto de la práctica laboral en la Sunat, la revisión inicial de la literatura y de las diferentes normas sobre acceso y disponibilidad a la información, y de trazabilidad, gobierno electrónico, gobierno abierto, gobierno digital, gestión por resultados, gestión por procesos y las TIC, se ha delimitado el problema y el planteamiento de la pregunta general y las específicas, así como sus respectivas hipótesis y objetivos de investigación. Asimismo, la hipótesis será valorada con los respectivos métodos de investigación cualitativa, a fin de comprobar la existencia de la misma o, por el contrario, su inexistencia.

El análisis cualitativo se efectuará sobre la PNMGP, la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, Ley de Gobierno Digital, Ley N° 27444, el CT y demás normas complementarias sobre los procedimientos administrativos tributarios y la materialización y gestión del PCT que tiene implementado la Sunat. Se analizará la normativa y las principales contribuciones y aportes de las TIC, como medio en la mejora de la gestión de procesos y calidad en los servicios de las entidades públicas. Así, se podrá realizar una propuesta fundamentada de mejora en la gestión de la información del expediente del PCT en la Sunat.

De otro lado, con la finalidad de apoyar la investigación, se procederá a verificar la cantidad de expedientes del PCT, que tiene a su cargo la Intendencia de Lima en los años 2015, 2016 y 2017, se describirá la cantidad de recursos de reclamación que han formulado los deudores tributarios, cantidad de resoluciones que han declarado la inadmisibilidad, número de recursos de apelación formulados por los deudores tributarios, número de resoluciones que han declarado la inadmisibilidad del recurso de apelación y número de expedientes remitidos al Tribunal Fiscal. Asimismo, se verificará el número de procesos judiciales que registra el Poder Judicial, donde es parte demandada la Sunat (sobre impugnación de resoluciones administrativas tributarias expedidas en el PCT).

## **5.2. Métodos y técnicas de investigación**

Se utilizará principalmente el análisis de documentos académicos y normas, análisis de contenido y análisis descriptivo. Con estas técnicas se podrá definir y describir el marco teórico, el estado actual del PCT, relacionar las diferentes variables y sustentar la propuesta de mejora

del PCT en la Sunat a través de las TIC. De este modo, se identificará aquellos factores que no han permitido que la Intendencia de Lima tenga una gestión eficiente y adecuada del PCT.

### **5.3. Técnicas de análisis de información**

Dado el enfoque cualitativo del presente trabajo, las técnicas que se utilizan para el análisis de datos e información son la inducción analítica, el análisis narrativo y el análisis de contenido, toda vez que mediante la revisión, inferencia y descripción del contenido del CT y demás normas internas complementarias sobre el PCT y su materialización y gestión que tiene implementado a la fecha la Sunat, se evidencia y formula la problemática descrita.

A su vez, mediante el análisis, revisión, relación y concordancia de la PNMGP la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, la Ley de Gobierno Digital y la Ley del Procedimiento Administrativo General, en conjunto con la revisión y descripción de las normas y beneficios de las TIC aplicadas en los procedimientos administrativos regulados en España, Colombia y Uruguay, se fundamenta la propuesta de mejora en la calidad de los servicios y la gestión del PCT de la Sunat

### **Capítulo III. El PCT, la gestión de sus expedientes y cómo las TIC coadyuvan a su mejora**

#### **1. El PCT en la Sunat**

De acuerdo con el CT, es un procedimiento tributario que tiene a cargo la Sunat. Constituye un procedimiento administrativo especial que se encuentra regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (TUO LPAG), donde se llevan a cabo diversos actos y diligencias con la finalidad de emitir un acto administrativo que produce efectos jurídicos sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

En ese sentido, previo a la descripción del procedimiento materia de estudio, resulta necesario dar algunos alcances conceptuales del procedimiento administrativo y su materialización, los actos de la administración tributaria y los procedimientos tributarios en la Sunat.

#### **2. El procedimiento administrativo**

Se encuentra definido en el artículo 29 del TUO LPAG y se define como el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados, que pueden generarse de oficio o por intervención de los administrados.

Al respecto, Guzmán Napuri (2016) señala que el procedimiento administrativo tiene una doble finalidad: (i) constituir una garantía de los derechos de los administrados, haciendo efectivo en particular el derecho de petición administrativa, toda vez que este es la reacción del Estado de derecho ante la existencia de potestades autoritarias de la administración, en mérito de concepciones de respeto por los derechos fundamentales y el sometimiento de la administración a la ley, constituyéndose así en uno de los mecanismos más importantes para controlar el poder de la autoridad administrativa, con el objetivo de que su uso no sea arbitrario y (ii) asegurar la satisfacción del interés general, incluyendo como principios a la verdad material, eficacia o informalismo, así como conceptos tan importantes como los de simplificación administrativa, el impulso de oficio, oficialidad de la prueba y la participación de los administrados en el procedimiento y en la toma de decisiones por parte de la autoridad administrativa.

Si se toma en consideración esta definición y finalidad, los mismos son válidamente aplicables a los procedimientos tributarios, ya que si bien el CT no define qué se entiende por los mismos,

tienen la misma naturaleza y finalidad que los procedimientos administrativos; sin embargo, son de carácter especial en lo tributario, pues en su tramitación por parte de la Sunat llevan a cabo una serie de actos y diligencias, que conducen a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos, obligaciones o derechos de los administrados, que pueden generarse de oficio o por intervención de los administrados. Además, es garantía de los derechos de los administrados, así como son mecanismos que controlan el poder de la autoridad administrativa, aseguran la satisfacción del interés general y se sustentan en diferentes principios como el debido procedimiento, legalidad, verdad material, eficacia, participación, simplicidad, predictibilidad o confianza legítima y acceso permanente, entre otros.

### **3. La materialización del procedimiento administrativo**

De acuerdo con Sosa (2015), la materialización del procedimiento administrativo se encuentra en un expediente administrativo. El expediente es un vocablo que está asociado al curso o procedimiento de un asunto. En ese sentido, conforma un conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a una resolución (acto administrativo), incluyendo las diferentes diligencias encaminadas a ejecutarla.

Al respecto, Núñez (2016), al citar a Sierra y Hutchinson, describe que se define al expediente administrativo como el conjunto de documentos, diligencias, comunicaciones y actuaciones escritas realizadas por una administración pública, que deben figurar ordenados, foliados y diligenciados, referidos a una concreta resolución o decisión administrativa; suele estar constituido por papeles que tienen la disposición de cuaderno. En cuanto a su contenido, los documentos pueden ser de tres tipos:

- a) Instancias: referidas a las solicitudes que hacen los administrados a la autoridad administrativa
- b) Oficios: comunicación propia entre entes u autoridades
- c) Disposiciones: decretos, resoluciones, dictámenes e informes

De la revisión del TUO LPAG y el CT, no se halló la definición textual de qué es un expediente administrativo; sin embargo, en sus diversos artículos es posible verificar la referencia al expediente, ya sea para tener acceso al mismo, en su formación y contenido, presentación externa, intangibilidad, medidas de seguridad documental, remisión a terceros (como al

Tribunal Fiscal en caso de apelación, o al Poder Judicial, en caso de un proceso contencioso administrativo), entre otros.

En cuanto a la formación y contenido del expediente administrativo, ambas normas brindan pautas generales sobre cómo debe realizarse. En el caso del TUO LPAG, hasta antes de lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1272<sup>3</sup> y respecto al CT, antes de lo establecido en el artículo 6 de la Ley N° 30296<sup>4</sup>, se sobreentendía que debía formarse o llevarse en un medio físico, que contenga toda actuación o intervención del administrado y la administración pública, esto es agregando al expediente los diferentes tipos de solicitudes o documentos que se reproduzcan, en forma secuencial, incluidas las constancias de notificación.

A partir de la vigencia de estas dos últimas normas, en cuanto al TUO LPAG se precisó que, sin perjuicio del uso de medios físicos tradicionales, el procedimiento administrativo podrá realizarse total o parcialmente a través de tecnologías y medios electrónicos, debiendo constar en un expediente, escrito electrónico, que contenga los documentos presentados por los administrados, por terceros y por otras entidades, así como aquellos documentos remitidos al administrado. En ese sentido, el procedimiento administrativo electrónico debe respetar todos los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, además de prever las medidas pertinentes cuando el administrado no tenga acceso a medios electrónicos. Los actos administrativos, las firmas digitales y documentos generados a través de medios electrónicos poseen la misma validez y eficacia jurídica que los realizados por medios físicos tradicionales.

En el caso del CT, se reguló que la intervención de los contribuyentes o terceros ante la Sunat o el Tribunal Fiscal, puede efectuarse mediante sistemas electrónicos, telemáticos, informáticos, teniendo esta la misma validez y eficacia jurídica que la realizada por medios físicos. La utilización de estos medios tecnológicos, para el llevado o conservación del expediente electrónico que se origine en los procedimientos tributarios, sean de manera total o parcial, deberá respetar los principios de accesibilidad e igualdad, garantizar la protección de datos personales y la reserva tributaria, así como el reconocimiento de los documentos emitidos.

#### **4. Los actos de la administración tributaria**

---

<sup>3</sup> Publicado el 21 diciembre 2016.

<sup>4</sup> Publicado el 31 diciembre 2014, norma que fue modificada por el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1263, publicado el 10 diciembre 2016.

En el artículo 103 del CT se establece que los actos emitidos por la administración tributaria serán motivados y constarán en los respectivos instrumentos o documentos; no existiendo en la norma especial una definición más amplia de lo que se debe entender por este acto. De este modo, es necesario recurrir a la regulación del TUO LPAG, que conforme a lo previsto por el CT, se puede aplicar en forma supletoria; así, un acto emitido por la administración tributaria, que se entiende como un acto administrativo, en el artículo 1 del TUO LPAG se conceptualiza como las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

Guzmán Napuri (2016) define al acto administrativo como la decisión que, en ejercicio de la función administrativa, toma en forma unilateral la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas. Asimismo, señala que la naturaleza del acto que genera efectos respecto de particulares es un elemento adicional para tomar en cuenta, ya que a diferencia del acto legislativo o de los actos normativos en general, el acto administrativo genera efectos individualizados o individualizables.

Al contener el acto administrativo una manifestación de la voluntad de la administración pública, para que se configure como tal, conforme al TUO LPAG, tiene que cumplir determinados requisitos de validez, en cuanto a la competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular<sup>5</sup>; además, deben expresarse por escrito, salvo que por la naturaleza y circunstancias del caso, el ordenamiento jurídico haya previsto otra forma, siempre que permita tener constancia de su existencia; debe contener la fecha y lugar en que es emitido, denominación del órgano del cual emana, nombre y firma de la autoridad interviniente; cuando el acto administrativo es producido por medio de sistemas automatizados, debe garantizarse al administrado conocer el nombre y cargo de la autoridad que lo expide.

Ahora, para que surtan efectos jurídicos el contenido del acto administrativo es requisito indispensable su notificación a toda persona natural o jurídica, sobre quien recaiga la decisión de la administración. La notificación es practicada de oficio y su debido diligenciamiento es competencia de la entidad que la dictó<sup>6</sup>.

En el campo tributario, Huapaya Tapia, citado por Huamaní Cueva (2007), sostiene que los «actos de la Administración Tributaria, que reflejen el ejercicio de un poder público y que

---

<sup>5</sup> Las definiciones de cada uno de los requisitos se precisan en los artículos 3, 5 y 6 del TUO LPAG.

<sup>6</sup> Modalidades de notificación, forma, validez, cómputo de plazos y otros, verificar el Capítulo II del TUO LPAG.

tengan incidencia directa en las situaciones subjetivas de los administrados, sea creando, modificando, regulando o extinguiendo una relación jurídico-tributaria, serán actos administrativos, y por tanto, sometidos al imperio de la legalidad, y tanto a las normas procedimentales previstas en las leyes tributarias y supletoriamente, a lo dispuesto en la Ley N° 27444» (Huamaní 2007: 612).

Brun Herbozo (2006) señala que «los actos administrativos emitidos por la administración tributaria, entendidos como aquellas declaraciones que, en el marco de las normas de Derecho Público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta, son válidos siempre y cuando sean dictados conforme al ordenamiento jurídico».

Existen coincidencias sobre la conceptualización del acto administrativo, tanto por el TUO LPAG y los autores en derecho administrativo y derecho tributario antes citados, respecto a quién tiene competencia para emitirlo, como así también, la forma, contenido, finalidad, motivación o fundamentación, procedimiento regular, validez y los efectos que produce. Por lo tanto, el acto administrativo emitido por la administración tributaria debe cumplir con cada uno de los requisitos de validez y formalidades antes descritos, con la finalidad de que surta los efectos jurídicos respectivos. No debe olvidarse que, por el principio de especialidad, se debe aplicar a determinados actos propios la normativa tributaria, como por ejemplo el acto de notificación.

El CT da alcances sobre los diferentes actos administrativos que emite la Sunat en el ejercicio de sus facultades de recaudación, determinación, fiscalización y sancionadora, dentro de los diferentes procedimientos tributarios que tiene bajo su competencia. Estos actos se encuentran contenidos, entre otros, en la resolución de determinación, en la orden de pago, en la resolución de multa y en la resolución de ejecución coactiva, resoluciones que resuelven los recursos impugnatorios (reclamación y apelación) y resoluciones de cumplimiento.

## **5. Los procedimientos tributarios en la Sunat**

Los procedimientos tributarios se encuentran regulados en el Libro III del CT y son cuatro:

- Procedimiento de fiscalización
- Procedimiento de cobranza coactiva
- Procedimiento contencioso tributario
- Procedimiento no contencioso



## **5.1. Procedimiento de fiscalización**

De acuerdo con el capítulo II del título II del libro II del CT y el reglamento del procedimiento de fiscalización de la Sunat, esta última tiene la facultad de ejercerlo de forma discrecional, incluye actividades de inspección, investigación y el control del cumplimiento de obligaciones tributarias, incluso de aquellos sujetos que gocen de inafectación, exoneración o beneficios tributarios<sup>7</sup>. A través de este procedimiento, se comprueba la correcta determinación de la obligación tributaria y aduanera, de corresponder, y culmina con la notificación de la resolución de determinación y de las resoluciones de multa, de ser el caso.

El objetivo de la fiscalización se fundamenta en mantener e incrementar la recaudación, disminuir la brecha entre lo que se debe declarar y lo declarado, y verificar el cumplimiento de las obligaciones formales; en el caso de los no inscritos, su detección e inducción hacia la formalización a través de la generación de riesgo de aplicación de sanciones (Morales 2012:17).

De acuerdo con el CT existen dos tipos de fiscalización: una definitiva y otra parcial. A partir de enero de 2015, con la promulgación de la Ley N° 30296, se dio inicio al procedimiento de fiscalización parcial electrónica, que analiza la información proveniente de las declaraciones del propio deudor o de terceros y de los libros, registros o documentos que la Sunat almacena, archiva y conserva en sus sistemas.

## **5.2. Procedimiento de cobranza coactiva**

De conformidad con el título II del libro III del CT y el Reglamento del Procedimiento de Cobranza Coactiva de la Sunat, mediante este procedimiento la administración tributaria puede realizar todas las acciones de cobranza de las deudas tributarias en calidad de exigibles, en ejercicio de su facultad de coerción, con la finalidad de asegurar una mayor recaudación. Es iniciado por el ejecutor mediante la notificación al deudor de la resolución que contiene un mandato de cancelación de las órdenes de pago, resoluciones, liquidaciones de declaraciones únicas de importación u otro documento que contenga deuda tributaria aduanera materia de cobranza. En caso de que el contribuyente no acate lo dispuesto dentro de los plazos de ley, se dicta las medidas cautelares o se da inicio a la ejecución forzada, que por ejemplo pueden consistir en el embargo de cuentas bancarias o de bienes muebles o inmuebles.

---

<sup>7</sup> Las facultades discrecionales de las que dispone la administración tributaria están precisadas en el artículo 62 del CT.

Desde mayo de 2016, se regula el sistema integrado del expediente virtual para el llevado de los expedientes electrónicos del procedimiento de cobranza coactiva. Con esta TIC, se apunta a gestionar en forma ordenada todos los documentos que sustentan las actuaciones de la Sunat en este procedimiento, garantizando su ubicación, acceso inmediato, transparencia, disponibilidad, menor tiempo de respuesta, economía, seguridad y trazabilidad.

### **5.3. Procedimiento no contencioso**

Regulado en el título V del libro III del CT; es un procedimiento simple, volviéndose controvertido al activarse como recurso impugnatorio. No existe controversia previa sobre un acto administrativo, se trata de una petición formulada a la administración tributaria vinculada a la determinación de una obligación tributaria. En este caso se entiende que son solicitudes relacionadas, directa o indirectamente, a los elementos sustanciales para la determinación de la obligación tributaria o a la existencia o cuantía de tal obligación (Huamaní 2010: 857-858).

Todas las resoluciones que resuelven las solicitudes referidas en el párrafo anterior serán apelables ante el Tribunal Fiscal, con excepción de las que resuelvan las solicitudes de devolución, las mismas que serán reclamables.

### **5.4. El PCT**

De acuerdo con el Título III del Libro III del CT y sus modificatorias establecidas en el Decreto Legislativo N° 1263, este procedimiento tiene por objetivo que el deudor tributario, en ejercicio de su derecho de defensa, pueda cuestionar los diferentes actos administrativos que emite la administración tributaria, a fin de obtener una decisión acorde a derecho.

Huamaní Cueva (2007: 748-749) señala que el objeto del procedimiento es identificable con el dictado de un acto administrativo que resuelve una controversia de naturaleza administrativo-tributaria, entre la administración tributaria y el deudor tributario. Se constituye como el cauce procedimental mediante el cual se ejerce en esta materia el derecho de los administrados a recurrir los actos de la administración tributaria que les afecten.

A su vez, Brun Herbozo (2006: 106) señala que este procedimiento se caracteriza por tener como antecedente inmediato la existencia de una disputa o controversia entre el deudor tributario y la administración tributaria, relacionado con la determinación de la obligación

tributaria. Además, cuenta con doble instancia, que se desprende del CT, en las etapas de reclamación ante la administración tributaria y la apelación ante el Tribunal Fiscal.

El procedimiento se inicia cuando el deudor tributario decide impugnar, en una primera etapa, un acto administrativo de la administración tributaria, para lo cual interpone un recurso de reclamación, respecto del cual se emite el respectivo pronunciamiento; en una segunda etapa, de continuar el deudor tributario disconforme con el acto administrativo que resuelve su recurso de reclamación, tiene expedito su derecho a formular recurso de apelación, el cual será resuelto por el Tribunal Fiscal, que es el órgano encargado de resolver en última instancia administrativa las reclamaciones en materia tributaria, general y local, entre otros.

El CT establece que puede ser objeto de reclamación, la resolución de determinación, la orden de pago y la resolución de multa, también son reclamables la resolución ficta sobre recursos no contenciosos y las resoluciones que establezcan sanciones de de comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos y cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes, así como las resoluciones que las sustituyan y los actos que tengan relación directa con la determinación de la deuda tributaria. Asimismo, serán reclamables las resoluciones que resuelvan las solicitudes de devolución y aquellas que determinan la pérdida del fraccionamiento de carácter general o particular.

El recurso de apelación se presenta ante la administración tributaria, sólo en el caso de que cumpla con los requisitos de admisibilidad establecidos para este recurso, se elevará el expediente al Tribunal Fiscal. Al interponerse la respectiva apelación, el recurrente no podrá discutir aspectos que no impugnó al reclamar, a no ser que, al no figurar en la orden de pago o resolución de la Sunat, hubieran sido incorporados por esta al resolver la reclamación. La administración tributaria será considerada parte del procedimiento de apelación, cuando deba presentar medios probatorios y demás actuaciones que correspondan.

En cuanto a los plazos para la impugnación, requisitos de admisibilidad, actuación de medios probatorios, prueba de oficio y plazos para resolver, tanto para el recurso de reclamación como el de apelación, atendiendo al acto administrativo que se quiere impugnar; de acuerdo con el CT, todos estos detalles se encuentran descritos en el anexo 6.

Si bien con la resolución expedida por el Tribunal Fiscal se agota la vía administrativa en el PCT, debe anotarse que de conformidad con lo establecido en el Título IV del Libro III del CT y sus modificatorias dispuestas en la Ley N° 30230, esta resolución puede impugnarse mediante

Proceso Contencioso Administrativo (PCA), el cual se regirá por las normas contenidas en el CT y, supletoriamente, por el TUO de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS.

En mérito a esta normativa, la demanda que, debe contener peticiones concretas, podrá ser presentada ante la autoridad judicial competente dentro del término de tres meses, a partir del día siguiente en que se recepcionó la resolución del Tribunal Fiscal. El órgano jurisdiccional, al admitir a trámite la demanda, requerirá al Tribunal Fiscal o a la Sunat, de ser el caso, para que remita el expediente administrativo en un plazo de treinta días hábiles de notificado.

Al respecto, si bien en el CT se establece que el plazo para la remisión del expediente del PCT al órgano jurisdiccional competente es de treinta días hábiles, sin embargo, debe considerarse que para la defensa respectiva que ejerza el Procurador Público de la Sunat que, tiene a su cargo la representación y defensa respectiva, el mismo debe tener acceso y disponibilidad del expediente en tiempo oportuno, por tanto, solo tiene diez días hábiles para contestar la demanda, una vez recibida la notificación de la resolución que la admite a trámite.

## **6. La gestión de los expedientes en el PCT en la Sunat**

En la PNMGP se establece como objetivo general la búsqueda de una gestión pública orientada a resultados, para lograrlo se establecen pilares centrales como la gestión por procesos y ejes transversales como el gobierno abierto y gobierno electrónico, estos últimos resaltando las TIC como catalizadores para el logro de los resultados de las políticas públicas. En este sentido, resulta necesario desarrollar dichos conceptos.

## **7. La gestión por resultados, la gestión por procesos y el gobierno abierto**

### **a) La gestión por resultados**

La gestión por resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras, y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado, mientras que en los países en desarrollo nace para alcanzar un nivel de desarrollo mayor. En este último caso se trata de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GRD) que puede ser definida como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria deben generar los cambios sociales (resultados) en beneficio de la ciudadanía.

Para lograrlo, esta estrategia se basa en cinco pilares: planificación por resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera, gestión de programas y proyectos, y monitoreo y evaluación (García 2010).

De acuerdo con la OCDE (2005), la gestión orientada a resultados es un enfoque dirigido a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Para lograrlo, este enfoque se basa en cinco principios: centrar el diálogo en los resultados; alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados; promover y mantener procesos sencillos de medición e información; gestionar para, no por, resultados y usar la información sobre resultados para aprender y para apoyar la toma de decisiones.

En el Perú, se establecen las bases para una gestión pública por resultados en la PNMGP donde la administración pública entiende por gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano: «Es una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades (como conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la “cadena de valor”) como los de soporte (los sistemas administrativos), con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible».

Si bien este nuevo paradigma trae consigo una serie de herramientas y nuevas metodologías para mejorar la forma en que los gobiernos hacen las cosas, es importante también tener en cuenta cómo interactúan y se relacionan los principales actores, la capacidad del Estado para servir a los ciudadanos y otros actores, así como la forma en que las funciones públicas se llevan a cabo, los recursos públicos se administran y cómo se ejerce la regulación del poder público.

Es así que toma importancia la gobernanza y se puede entender cómo las tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país (Kaufmann 1999), asimismo este nuevo modelo de gestión tiene características como participación, transparencia, respuesta, rendición de cuentas, inclusión, creación de consenso, además de un dominio de la ley y de la eficiencia, efectividad y equidad (Kim 2007).

En el Perú se está estableciendo un marco de gobernanza para el gobierno digital mediante la nueva Ley de Gobierno Digital<sup>8</sup> y en ella se habla de la gobernanza digital y se define como «El conjunto de procesos, estructuras, herramientas y normas que nos permiten dirigir, evaluar y supervisar el uso y adopción de las tecnologías digitales en la organización».

#### b) Gestión por procesos y el valor público

La gestión por procesos es un enfoque proveniente del sector privado al que se le conoce también como *Business Process Management* (BPM) es una de las tendencias incorporadas por los gobiernos para mejorar su gestión y calidad de los servicios públicos, debido a que este enfoque permite a las instituciones públicas identificar los productos y bienes públicos que les corresponden y situarlos dentro de la cadena de valor de la institución, de tal forma que se puedan optimizar los recursos limitados y se busque la generación de valor público para el ciudadano generando un resultado y un impacto en función del mismo.

Para Ruiz (2013), la gestión por procesos se conceptualiza como la forma de gestionar toda la organización basándose en los procesos; siendo definidos como una secuencia de actividades orientadas a generar valor añadido sobre una entrada para conseguir un resultado, y una salida que a su vez satisfaga los requerimientos del cliente. En el caso del Estado, esta gestión por procesos deberá incorporar la cadena de valor público de cada institución para la provisión de bienes o servicios con el fin de generar resultados e impactos positivos en la población.

La gestión por procesos es el logro de los objetivos de una empresa a través del mejoramiento, administración y control de los procesos esenciales del negocio, reconociendo que no hay una meta final para la mejora de procesos (Jeston 2008).

De igual forma, en el Perú es posible encontrar la definición de gestión por procesos en el documento orientador desarrollado por la SGP, titulado Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública, en el marco del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM: «Enfoque metodológico que sistematiza actividades y procedimientos, tareas y formas de trabajo contenidas en la “cadena de valor”, a fin de convertirlas en una secuencia, que asegure que los bienes y servicios generen impactos positivos para el ciudadano, en función de los recursos disponibles».

---

<sup>8</sup> Decreto Legislativo N° 1412 promulgado el 13 de setiembre de 2018.

En el Perú, todavía no se cuenta con un marco regulatorio que establezca las pautas para lograr una gestión por procesos como lineamientos para su implementación en la administración pública, aun así, en la página *web* de la SGP se han publicado dos instrumentos metodológicos que orientan la gestión por procesos:

- 1) Lineamientos para la implementación de la Gestión por Procesos en el marco del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021
- 2) Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración pública en el marco del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021

Ambos documentos dan las pautas generales para entender la lógica de la gestión por procesos y las bases para su implementación.

En este contexto, las entidades públicas, con el fin de alinearse con el marco establecido por la PNMGP, han tenido que implementar internamente, sus propias guías metodológicas para la implementación de la gestión por procesos, como es el caso de la Sunat, mediante el documento Metodología para la gestión por procesos versión 3, elaborado por la Gerencia de Organización y Procesos en setiembre del 2017.

En la definición de gestión por procesos de la SGP, cuando se habla de “cadena de valor” en el contexto del sector público se refiere a la creación de valor público, es decir, generar el máximo valor posible para la población, dada una cantidad de recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos disponibles en una institución y tomando en cuenta las cosas que los ciudadanos tienden a otorgar valor: resultados, servicios y confianza (García 2015).

Además, en la PNMGP caracteriza al Estado moderno como eficiente, relacionando la eficiencia con la generación de valor público: «Eficiencia: El Estado genera mayor valor público a través de un uso racional de los recursos con los que cuenta, buscando proveer a los ciudadanos lo que necesitan, al menor costo posible, con un estándar de calidad adecuado y en las cantidades óptimas que maximicen el bienestar social».

Se suele hablar del valor público en función de lo que el ciudadano valora; sin embargo, ¿qué significa generar valor público para el ciudadano? Mark Moore cree que los ciudadanos quieren

de sus gobiernos alguna combinación de los siguientes puntos que juntos abarcan la noción de valor público: burocracias públicas orientadas a servicios de alto rendimiento, organizaciones públicas que son eficientes y eficaces para lograr resultados socialmente deseados y organizaciones públicas que operan sin buscar ventajas y son justas, y dirigen hacia la justicia y hacia condiciones justas en la sociedad en general, resaltando valores públicos razonablemente específicos: eficiencia, eficacia, resultados deseados sancionados social y políticamente, justicia procesal y justicia sustantiva (Bryson 2014).

Por lo tanto, la incorporación del valor público a la hora de definir procesos dentro de la cadena de valor de cada institución del Estado permitirá optimizar los recursos existentes para la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos.

### c) El gobierno abierto

El término gobierno abierto tiene un gran impacto, en los gobiernos democráticos y en sus administraciones. Su mayor impulso ocurrió en el año 2009, cuando el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, firmó un memorándum ejecutivo sobre “Transparencia y Gobierno Abierto”, en el que se comprometía a crear «un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental» (Sánchez 2015).

La OCDE (2015) define el gobierno abierto como la cultura de gobernanza basada en políticas públicas innovadoras y sostenibles, y prácticas inspiradas por los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que fomentan la democracia y el crecimiento inclusivo.

Cepal (2018), un gobierno abierto es un gobierno que abre sus puertas al mundo, coinnova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.

Para Naser (2017), gobierno abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano.



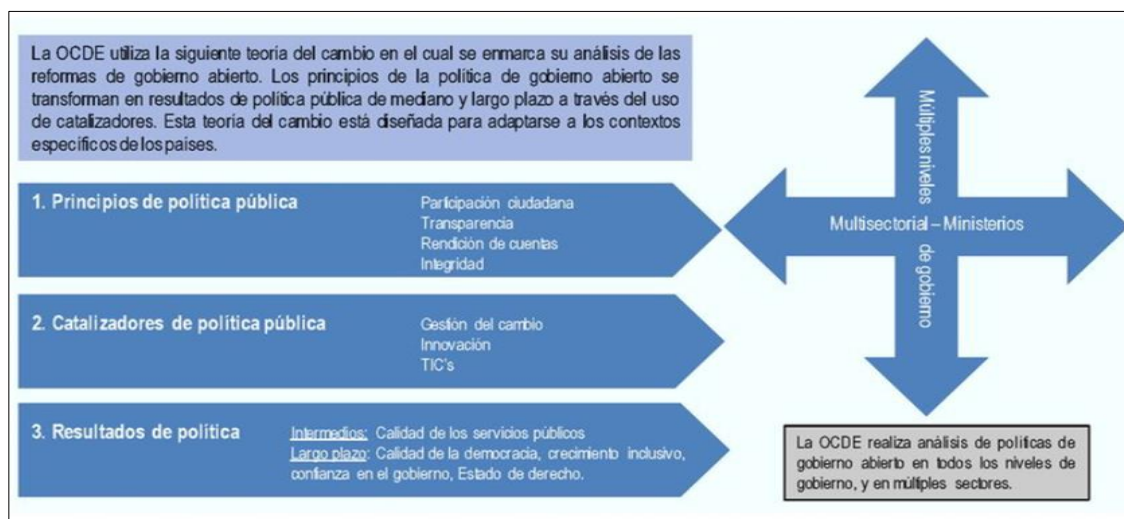
De acuerdo con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), gobierno abierto: «Es un nuevo modelo de relación entre los gobernantes, la administración pública y la sociedad que se basa en la transparencia, la apertura y la colaboración. Está orientado a la participación de los ciudadanos en el diseño y la implementación de las políticas públicas y la mejora de los servicios. Estos temas se ven potenciado con el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación» (PCM 2013).

En el Perú hasta la fecha se han desarrollado tres planes nacionales de gobierno abierto, siendo el último para el periodo 2017-2019; sin embargo, la importancia del gobierno abierto en el Perú se hace evidente en la PNMGP dentro de la declaración de visión de un Estado moderno orientado al ciudadano como un Estado abierto como eje transversal de los pilares centrales de dicha política.

Es posible, entonces, afirmar hasta el momento que el gobierno abierto se preocupa por las posibles interacciones que se pueden dar entre el gobierno con los ciudadanos, con las empresas, con las organizaciones civiles y otros participantes que tengan interés, respetando los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación, el siguiente paso es establecer características principales que debe tener un gobierno abierto.

En ese sentido, el gráfico 1 muestra como uno de los principales catalizadores para lograr el gobierno abierto a las TIC. Asimismo, se reconoce que el gobierno electrónico y la tecnología han sido factores que ayudan a lograr el objetivo del gobierno abierto, que facilitan los fines de este, y que el ciudadano ha encontrado en el gobierno electrónico y las TIC medios que en el pasado no tenía para participar, para hacerse escuchar, incluso por una cuestión de comodidad (Cruz 2015).

**Gráfico 1. Gobierno abierto OCDE – Teoría del cambio**



## **8. Acceso a la información**

Una idea importante de la teoría de la información moderna es que la información, en muchos aspectos, es un bien público. Entonces, como en el caso de otros bienes públicos, el gobierno tiene un importante rol en la provisión del mismo, aunque es claro que existe una asimetría de información natural entre los gobiernos y los ciudadanos (Stiglitz 2002).

En el caso del Perú, en el artículo 2, numeral 5 de la Constitución Política del Perú del año 1993 se estableció como un derecho fundamental de las personas: «A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional».

Internacionalmente, el acceso a la información se haría explícito en el cuarto principio de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión<sup>9</sup>: «El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la Ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas».

En el TUO LPAG hace explícito el derecho de los administrados a «acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley» (TUO LPAG, artículo 64, numeral 3).

De igual forma, en el artículo 131 del TUO del CT, se hace referencia a la publicidad de expedientes que se encuentran en un PCT: «Tratándose de procedimientos contenciosos y no contenciosos, los deudores tributarios o sus representantes o apoderados tendrán acceso a los expedientes en los que son parte, con excepción de aquella información de terceros que se encuentra comprendida en la reserva tributaria, [...] Los terceros que no sean parte podrán acceder únicamente a aquellos expedientes de procedimientos tributarios que hayan agotado la

---

<sup>9</sup> Aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108 periodo ordinario de sesiones en octubre del año 2000.

vía contencioso administrativa ante el Poder Judicial, siempre que se cumpla con lo dispuesto por el literal b) del Artículo 85°».

De lo antes mencionado se desprende que es un derecho de los ciudadanos el acceso a la información que es producida o está en poder de las instituciones públicas y por ende estas deben garantizar medios adecuados que garanticen el acceso oportuno. Además, en la medida que se incremente el flujo de información pública podría mejorarse la transparencia, que es uno de los principios orientadores hacia un gobierno moderno de la PNMGP.

Según Valero (2014), la transparencia en el ámbito de lo público es la provisión de información al público sobre operaciones del gobierno.

Para Vishwanath (2001), la transparencia describe el incremento del flujo de información oportuna y confiable económica, social y política sobre la provisión gubernamental de servicios públicos, tales como educación, salud pública e infraestructura; política monetaria y fiscal; y las actividades de instituciones internacionales. Además, para que esta información sea transparente debe cumplir con cuatro atributos: acceso, relevancia, calidad y confiabilidad.

Para Tornos (2012), pueden existir muchas definiciones para transparencia, incluir acceso a documentos, principio de apertura, participación ciudadana, publicidad, políticas de información activa, simplificación administrativa, motivación de los actos administrativos y acceso al expediente, entre otros, esta debe circunscribirse exclusivamente al acceso a los documentos y una política de información activa. Respecto del primero, supone acceso a los documentos o a la información contenida en ellos, ya sea directamente a través de los originales, ya sea recibiendo una copia, física o electrónica.

Entonces, el acceso a la información es contar con un acceso adecuado a la información del PCT tanto para los contribuyentes como para los profesionales de la Sunat, así como para entidades públicas externas involucradas en el procedimiento, y en la medida que esta información sea oportuna, confiable y de calidad permitirá mejorar la transparencia.

## **9. Disponibilidad de la información**

Se ha discutido la importancia que tiene la información pública para los ciudadanos, como el gobierno tiene el deber de generarla y como el principio de acceso a la información es uno de los atributos detrás del principio de transparencia. Otro punto importante a tomar en cuenta, que

está relacionado con el acceso, es la disponibilidad de la información, es decir, ¿la información está disponible en tiempo real o tiene que ser solicitada? De ser así, ¿cuál es su plazo de producción?

Esto también es resaltado por Naser (2014) cuando manifiesta que la información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertos, completos, oportunos, gratuitos y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formato brutos, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, entre otros.

Asimismo, resaltan las TIC como un medio para contar un acceso que permita que la información esté disponible y pueda ser reproducida. Además, hay que tener en cuenta la disponibilidad de tener la información desde la perspectiva del ciudadano, tomando en cuenta la valorización social del tiempo para cada individuo y desde la perspectiva de la institución, la disponibilidad de la información del expediente no es exclusiva del área resolutoria de la controversia, sino que puede haber otras áreas internas que pueden requerir esa información para algún proceso.

Si bien los ciudadanos tienen derecho al acceso a la información, en el caso de la Sunat, esta no se encuentra disponible de manera inmediata; por tanto, existe un plazo de atención para la expedición de copias simples o certificadas de documentos administrativos o tributarios que corresponden al administrado, quien deberá presentar un formato físico en mesa de partes de los centros de servicios o de cada intendencia de la Sunat y consignar información detallada en la solicitud que comprenda la numeración, número de orden, período tributario, fecha de recepción, tipo de documento, entre otros datos, según corresponda, tomando un plazo de doce días, que es el plazo para ubicar, preparar y entregar la información.

La importancia de la disponibilidad del expediente contencioso tributario también está resaltada en el TUO LPAG, en el artículo 169, donde se menciona que el expediente debe ser concedido de manera inmediata, sin necesidad de una resolución expresa.

## **10. Trazabilidad**

El término trazabilidad es utilizado en el campo de la gestión de la calidad de procesos productivos y servicios en el ámbito empresarial. En ese sentido, de acuerdo con las normas

internacionales ISO 9001 la trazabilidad es la capacidad para seguir la historia, aplicación o localización de todo aquello que está bajo consideración (Oviedo 2018).

Para la Asociación Española de Codificación Comercial (Aecoc), la trazabilidad se define como «el conjunto de procedimientos preestablecidos y autosuficientes que permiten conocer el histórico, la ubicación y la trayectoria de un producto o lote de productos a lo largo de la cadena de suministro, en un momento dado y a través de herramientas determinadas».

Aplicando ambas definiciones al tema materia de análisis, a través de la trazabilidad es posible conocer toda la información relacionada al PCT tanto para los usuarios internos como externos involucrados desde su inicio mediante la presentación del recurso impugnatorio hasta que se agoten todas las instancias posibles para solucionar la controversia. Esta información permite conocer aspectos como el estado del expediente, el profesional a cargo, la ubicación del expediente y la trayectoria del mismo.

Si bien no se ha especificado como debe desarrollarse esta trazabilidad, debido a la importancia que tiene el uso de las TIC en el sector público es relevante aplicar este término en la gestión de documentos electrónicos: trazabilidad electrónica, la misma que podría definirse como la capacidad de conocer y reproducir a través de medios electrónicos, la información relativa al estado de tramitación, documentos y actos administrativos que forman parte de un determinado procedimiento (Sánchez 2015: 68).

## **11. Las TIC en la mejora de la gestión de los procedimientos administrativos**

### **11.1. TIC, gobierno electrónico y la interoperabilidad**

#### **11.1.1. Las TIC**

Según Cabero (1998), la definición de las TIC ha cambiado y evolucionado con el tiempo. Es un concepto dinámico que se adopta en función al contexto tecnológico de cada época. Las TIC se definen como aquellos instrumentos técnicos que giran en torno a la información y a los nuevos descubrimientos que sobre las mismas se vayan originando. En líneas generales, se podría decir que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones son las que giran en torno a tres medios básicos: la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones; pero giran, no solo de forma aislada, sino –lo que es más significativo– de manera interactiva, lo que permite conseguir nuevas realidades comunicativas.

La Comisión de las Comunidades Europeas define a las TIC como un término que se utiliza para hacer referencia a una gama amplia de servicios, aplicaciones y tecnologías, que utilizan diversos tipos de equipos y de programas informáticos, y que a menudo se transmiten a través de las redes de telecomunicaciones (Comisión Europea 2001).

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco por sus siglas en inglés) define las TIC como la combinación de la tecnología informática con otras tecnologías relacionadas, específicamente la tecnología de comunicación (Unesco 2002).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que las TIC se conciben como el universo de dos conjuntos, representados por las tradicionales Tecnologías de la Comunicación (TC) —constituidas principalmente por la radio, la televisión y la telefonía convencional— y por las Tecnologías de la Información (TI) caracterizadas por la digitalización de las tecnologías de registros de contenidos (informática, de las comunicaciones, telemática y de las interfaces) (PNUD 2002).

En el Anexo Glosario de Términos del Reglamento de la Ley N° 28900, Ley que otorga al Fondo de Inversión en Telecomunicaciones, se define las TIC como el conjunto organizado de servicios de telecomunicaciones, informáticas, acceso a internet y formación de capacidades.

De acuerdo con lo descrito, las TIC son un mecanismo importante que permite mejorar la interrelación entre los diferentes actores de la sociedad (gobierno, empresas, ciudadanos), así como también las actividades económicas efectuadas entre los mismos, tanto a nivel local como a nivel internacional; evidenciándose su mayor o menor uso o desarrollo mediante el uso de indicadores y estadísticas a nivel mundial, efectuadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad), la OCDE, la Unesco, el Instituto de Estadísticas de la Comisión Europea (Eurostat), y la Cepal.

#### **11.1.2. El gobierno electrónico: Definiciones y desarrollo nacional**

Naser (2011), señala que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) define al gobierno electrónico como «la utilización de Internet y el World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos».

La International Telecommunication Union (2009) conceptualiza el gobierno electrónico como el uso de las TIC en el gobierno para prestar servicios públicos, mejorar la eficacia gerencial y

promover los valores democráticos, así como un marco regulatorio que facilite información para iniciativas intensivas y promueva la sociedad del conocimiento.

La OCDE define el gobierno electrónico como la oportunidad de desarrollar una nueva relación entre el gobierno, ciudadanos, usuarios de servicios y empresas a través de las TIC, permitiendo la difusión y recopilación de información y servicios tanto dentro como fuera del gobierno para la prestación de servicios, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

El Banco Mundial define el gobierno electrónico como el uso por las agencias del gobierno de las tecnologías de información (tales como redes WAN, el internet y computadoras móviles) que tienen la capacidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, las empresas y con el propio gobierno.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CLAD 2007: 7) entiende las expresiones «gobierno electrónico» y «administración electrónica» como sinónimas, ambas consideran el uso de las TIC en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.

El Estado peruano, a través del Decreto Supremo N° 052-2008-PCM, define gobierno electrónico como «el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación para redefinir la relación del gobierno con los ciudadanos y la industria, mejorar la gestión y los servicios, garantizar la transparencia y la participación, y facilitar el acceso seguro a la información pública, apoyando la integración y el desarrollo de los distintos sectores». Asimismo, reconoce el papel que hoy cumple el gobierno electrónico para el desarrollo integral del país en la Agenda Digital 2.0: «El Gobierno Electrónico ha pasado de ser el concepto que inició la revolución tecnológica en las administraciones públicas a convertirse en la herramienta necesaria que está permitiendo la readecuación y cambio en las instituciones, centrándose en el ciudadano, no solo impulsando una modernización institucional mediante el uso intensivo de las TIC en sus procesos internos, sino utilizándolas en el mejoramiento de la entrega de los servicios y trámites a los ciudadanos y empresas» (PCMONGEI 2011: 85).

En las definiciones señaladas de gobierno electrónico, se tiene en común que las TIC juegan un papel importante en la mejora de la gestión y de las políticas públicas de un país, así como también, de acuerdo con un estudio de la OEA (2010: 11-16), mejora la interrelación del gobierno con otros actores:

- a) De gobierno a gobierno (G2G): Se pueden identificar todas las iniciativas y acciones de gobierno electrónico destinadas a generar y facilitar las relaciones intragubernamentales e intergubernamentales. Por ejemplo, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- b) De gobierno a empresa (G2B): Se pueden identificar iniciativas de gobierno electrónico que tienen por finalidad brindar, por medio de las TIC, servicios públicos y de información específicamente dirigidos a empresas. Por ejemplo, el portal del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Compras del Estado (Seace).
- c) De gobierno a ciudadano/usuario (G2C): Se pueden identificar iniciativas de gobierno electrónico destinadas a ofrecer servicios administrativos o de gobierno, información pública y nuevos canales de conexión a los ciudadanos. Por ejemplo, el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE).
- d) De gobierno a empleados (G2E): Se pueden identificar iniciativas cuyo objetivo es prestar servicios o capacitar con el uso de las TIC a los empleados, agentes o funcionarios de la administración pública. Por ejemplo, los cursos virtuales impartidos por la Escuela Nacional del Servicio Civil (Servir).

El desarrollo de gobierno electrónico en el Perú en el periodo 2003-2017, parte de una estructura institucional, Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e informática (ONGEI) y un marco normativo que buscaba la inclusión de las TIC en la administración pública para lograr mayor eficiencia y eficacia y mejorar la calidad de los servicios orientados al ciudadano, aprovechando el desarrollo de las nuevas tecnologías y el aumento de la conectividad, tomando mayor fuerza en el año 2013 con la PNMGP y la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017.

Sin embargo, cabe indicar que, llegó a un punto de inflexión en el año 2017 ante la aparición del nuevo paradigma de la transformación digital que, los gobiernos adoptaron inicialmente y en su mayoría en Europa, región que lidera a nivel mundial el desarrollo de gobierno electrónico de acuerdo a las encuestas de gobierno electrónico de la ONU. A su vez, la referida estructura institucional cambia de ONGEI a la Secretaría de Gobierno Digital (SGD).

Cabe señalar que, esta migración de gobierno electrónico a gobierno digital, no significa que se deja de lado el 100% de uno de ellos y se empieza de cero, sino que, por el contrario, se adoptan estrategias de gobierno electrónico y se alinean al gobierno digital, que tiene como objetivo



colocarse en el centro de las políticas de modernización del estado, manteniendo la orientación hacia al ciudadano y la creación de valor público.

En este contexto, se resalta la labor de entidades públicas como: Sunat, Reniec, Indecopi, Banco de la Nación, en otras, que utilizan las TIC para mejorar su gestión y brindar un servicio de calidad a los ciudadanos.

En relación a los avances realizados en gobierno electrónico en temas de regulación en seguridad encontramos la firma digital, el dinero electrónico además el estado viene trabajando en una política nacional de seguridad y ciberseguridad para todas las entidades públicas para ser implementada en un horizonte de mediano plazo, principalmente con el fin de salvaguardar la información que estas administran o producen.

Otras iniciativas de gobierno electrónico que se resaltan son la implementación de la ventanilla única de comercio exterior (VUCE), la ventanilla única de promoción del empleo y la constitución de empresas en línea en 72 horas debido a que a través de la coordinación y la interacción de dos o más instituciones públicas se ha buscado mejorar los servicios brindados a los ciudadanos, ofrecer servicios gratuitos sin transferir los costos de su implementación al ciudadano.

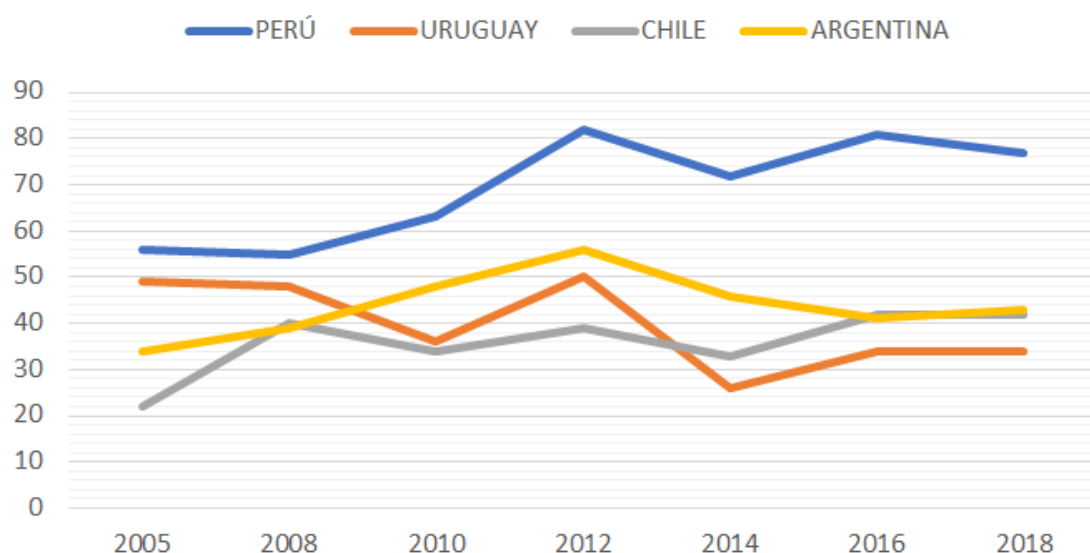
En relación a mejorar la interoperabilidad, en el año 2011 se implementó la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) que apunta a mejorar la interacción de los ciudadanos con el estado, así como entre las entidades públicas. Asimismo, de acuerdo a estadísticas publicadas en la página web de la Segdi las entidades que utilizaron el servicio PIDE en el 2018 fueron 296, generando un ahorro para los ciudadanos de aproximadamente de 136 millones de soles.

En este contexto, para el desarrollo del gobierno electrónico en la administración pública es necesario además de un marco regulatorio e iniciativas realizadas por las distintas instituciones públicas que, los ciudadanos a nivel nacional cuenten con un servicio de internet de alta velocidad. En ese sentido de acuerdo al indicado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el tendido de la fibra óptica se encuentra desplegada en el 100% en el 2018, en 182 capitales de provincia de un total de 195, permitiendo brindar internet de alta velocidad a los ciudadanos. En el Perú no existe un indicador clave que permitan medir y monitorear el grado de avance en gobierno electrónico existiendo sólo iniciativas o esfuerzos aislados de instituciones públicas que buscan coordinar entre ellas para mejorar sus servicios a través de la interoperabilidad. Sin embargo, internacionalmente uno de los principales indicadores sobre

gobierno electrónico más utilizado es el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico del 2018 (EGDI)<sup>10</sup>; el mismo que sitúa al Perú en el puesto 77 de un total de 193 países y en el puesto 11 a nivel de América.

En América del Sur, los tres países que lideran los avances en gobierno electrónico son: Uruguay, Chile y Argentina siendo Uruguay el líder. Cabe indicar que, en el año 2005, a nivel del índice EGDI, entre Perú y Uruguay sólo había una diferencia de 7 posiciones; sin embargo, de dicha fecha al 2018, la brecha entre estos países se ha ampliado a 43 posiciones: Perú: puesto 77 y Uruguay: puesto 34 a nivel mundial.

**Gráfico 2. Ranking del desarrollo del gobierno electrónico**



Fuente: UN E-government knowledgebase. Elaboración propia 2018.

De acuerdo con la PCM (2013a) en el gobierno electrónico se identifican cuatro fases: a) Presencia: Se pone en línea información de los distintos organismos del Estado; b) Interacción: Se abre un espacio de comunicación de los ciudadanos y empresas con los organismos públicos, c) Transacción: Se puede realizar trámites en línea; y d) Transformación: Se establece un nuevo patrón de relación con el ciudadano y una nueva forma de operar de los organismos públicos.

Cabe indicar que, al no existir indicadores claves que permitan monitorear el avance en materia de gobierno electrónico, en la actualidad, no se ha medido el grado de avance del mismo en la

<sup>10</sup> Es un índice global que mide el compromiso de los gobiernos por mejorar sus tareas principales a través de la utilización de las TIC y es un promedio ponderado de los tres elementos más relevantes del gobierno electrónico: alcance y calidad de los servicios en línea, grado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y el capital humano, cada uno representado por un indicador normalizado por eso que el valor máximo de este índice es 1.

administración pública, salvo iniciativas aisladas de entidades que hicieron un autoanálisis en sus planes de gobierno electrónico como es el caso de SERVIR.

Sin embargo, de acuerdo a la información revisada consideramos que, en términos generales, el Perú se encuentra aún en la fase de transacción donde se pueden realizar trámites en línea, no al 100% de inicio a fin. Además, se ha implementado la opción para pagos en línea en algunas entidades públicas, pero aún no se observa una integración total en los tres niveles de gobierno, así como con el sector privado que permitan una transformación de los servicios públicos con el fin de contar con servicios cada vez más personalizados, multicanal, sin perder el enfoque de inclusión social. Tampoco se observa una participación activa de los ciudadanos en formación, discusión y evaluación de políticas públicas.

### **11.1.3. La interoperabilidad**

La interoperabilidad es un elemento clave para la provisión de servicios públicos de calidad y que sean brindados de manera eficiente, es decir, al menor costo posible, generando bienestar al ciudadano (Cepal 2007:11).

De acuerdo con la Unión Europea (2017), la interoperabilidad se define como «la habilidad de las organizaciones para interactuar hacia objetivos mutuamente beneficios, que implican el intercambio de información y conocimiento entre estas organizaciones, a través de los procesos comerciales que respaldan, mediante el intercambio de datos entre sus sistemas de información y tecnologías de la comunicación».

En el Perú, la definición de interoperabilidad se encuentra en la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017<sup>11</sup>: «Habilidad de las organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes, y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. La interacción implica que las organizaciones involucradas compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones».

Comparando esta última con la definición de la Unión Europea, es posible decir que el Perú conceptualiza el término de la misma manera, además es preciso resaltar que en el caso de la Unión Europea esta definición está dentro del nuevo marco de referencia para la interoperabilidad europea, el mismo que reconoce que este es un elemento esencial para la

---

<sup>11</sup> Decreto Supremo N° 081-2013 de fecha 10 de julio de 2013.

transformación digital con el fin de tener estados que interactúen e intercambien información de manera electrónica con los ciudadanos, empresas, otras instituciones, y presten servicios públicos de manera digital.

En el año 2011, la PCM crea la Plataforma de Interoperabilidad del Estado<sup>12</sup> (PIDE) como parte de las iniciativas del gobierno por mejorar la interacción entre las entidades públicas y los servicios públicos, a través de una infraestructura tecnológica que permite la implementación de servicios públicos en línea, por medios electrónicos y el intercambio electrónico de datos entre entidades del Estado a través de internet, telefonía móvil y otros medios tecnológicos disponibles. El catálogo de servicios actualizado al 20 de abril de 2018 muestra 111 activos de los cuales 3 pertenecen a la Sunat: generación de RUC, envío de partes de embargos inmuebles y consulta RUC. De este grupo, el más utilizado por las entidades, en el último trimestre del año 2017, es la consulta RUC que representa el 3 % del total de transacciones efectuadas en ese periodo a través de la plataforma (un total de 700.507 transacciones).

## **12. Las TIC y su marco regulatorio en el Perú**

El Decreto Supremo N° 066-2001-PCM, que aprueba los “Lineamientos de Políticas Generales para promover la masificación del acceso a Internet en el Perú”, establece la necesidad del Estado peruano de intensificar el uso del internet a nivel nacional, con la finalidad de difundir y facilitar el acceso a la información pública, convocar la participación de todos los sectores de la sociedad y cumplir con identificar el rol que les compete realizar.

Por otro lado, con el Decreto Supremo N° 067-2003-PCM, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM, se han emitido normas que regulan el gobierno electrónico que tiene como herramientas de gestión a las TIC, destacando que la PCM a través de la Ongei de la SGP se encarga de dirigir, implementar y supervisar la política nacional de gobierno electrónico e informática; además, se reconoce a la Ongei como el órgano especializado y como ente rector, encargada de dirigir el sistema nacional de informática y de implementar la política nacional de gobierno electrónico e informática, brindando asistencia técnica en la implementación de los procesos de innovación tecnológica para la modernización de la administración pública.

---

<sup>12</sup> Decreto Supremo N° 083-2011-PCM de fecha 21 de octubre de 2011.

Cabe indicar que, mediante el Plan Bicentenario del Perú hacia el 2021, Eje Estratégico 3 sobre Estado y Gobernabilidad, el gobierno electrónico está considerado como componente importante de la reforma del Estado, para mejorar la eficiencia y calidad de la gestión pública; destacándose la ejecución total del Plan de Gobierno Electrónico del Perú, que propone la centralización de la información producida en el Estado para permitir la accesibilidad y la disponibilidad plena a la ciudadanía, y la dotación de una plataforma tecnológica única y compartida en el Estado, entre otras ventajas.

Mediante el Decreto Supremo N° 066-2011-PCM se regula la Agenda Digital Peruana 2.0, documento que desarrolla la visión y los objetivos estratégicos del plan para el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento, que tiene como objetivo general permitir que la sociedad peruana acceda a los beneficios que brinda el desarrollo de las TIC en todos sus aspectos, destacándose que los objetivos propuestos deben ser complementados con acciones, proyectos y actividades por parte de las instituciones públicas, entidades privadas, universidades y agentes de la sociedad civil comprometidas en lograr un país con mayor grado social y económico, donde las TIC sean un aspecto central para ello, no como fin en sí mismo sino como las herramientas transversales que apoyen a lograr objetivos institucionales, locales, regionales y nacionales.

La PNMGP, aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, señala que el gobierno electrónico se constituye como el eje transversal que atraviesa y apoya el desarrollo de una gestión pública orientada a resultados, mediante el uso de las TIC en los órganos de la administración pública; propone mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos; orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública, e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Además, considera a las TIC como una herramienta fundamental para la modernización de la gestión pública, en tanto complementa y acompaña la gestión por procesos, apoya el seguimiento y la evaluación, y permite impulsar el gobierno abierto.

Con el Decreto Supremo N° 081-2013-PCM, se aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, norma que se constituye de alcance nacional y cumplimiento obligatorio por parte de todas las entidades de la administración pública a nivel del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales; destaca la propuesta de cinco objetivos, que persiguen el fortalecimiento del gobierno electrónico en las entidades de la administración pública, a fin de mejorar la prestación de los servicios a favor de la sociedad; acercar el Estado a

los ciudadanos, de manera articulada y a través de las TIC, que aseguren el acceso oportuno e incluso a la información y participación ciudadana como medio para contribuir a la gobernabilidad, transparencia y lucha contra la corrupción en la gestión del Estado; garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información en la administración pública mediante mecanismos de seguridad de la información gestionada.

Bajo este contexto y normativa descrita, las diferentes instituciones del Estado han adecuado la gestión de sus diferentes procesos y procedimientos con el uso de las TIC, que la Ongei les otorga reconocimiento por buenas prácticas en su gestión administrativa, entre las diversas instituciones públicas se encuentra la Sunat, que destaca por la implementación de diversos servicios electrónicos.

Cabe indicar que, con el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el ROF de la PCM, se establece que, conforme al Estudio de Gobernanza Pública, elaborado en el marco del Programa País por la OCDE, y con la finalidad de que este último pueda apoyar apropiadamente al presidente de la PCM en el cumplimiento de sus funciones sustantivas y así mejorar su capacidad para coordinar las políticas nacionales y establecer una mayor articulación y presencia en el territorio, se aprobó un nuevo ROF para modificar las funciones y estructura de la PCM, asignando la función rectora a la Segdi del Sistema Nacional de Informática, así también tiene la responsabilidad de brindar asistencia técnica en la implementación de los procesos de innovación tecnológica para la modernización del Estado en coordinación con la SGP.

A su vez, se encarga de la administración de diversos portales del Estado, entre los que se encuentran el PEP, portal de mayor jerarquía a nivel de Estado, que se constituye en el sistema interactivo de información a los ciudadanos a través de internet; el PSCE, el PTE, PNDA, entre otros.

En este contexto, se pudo identificar algunos medios tecnológicos que han sido implementados por las entidades públicas, en el marco del gobierno electrónico, para mejorar la comunicación con los ciudadanos como las páginas *web* institucionales, el correo electrónico, las ventanillas únicas, el e-expediente, entre otros. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que no es solo poner a disposición estas herramientas, sino que deben ser utilizadas por los ciudadanos, diseñadas de forma amigable con miras al ciudadano y que deben tomar en cuenta sus necesidades.

### **13. La gestión del procedimiento administrativo a través de las TIC**

De acuerdo con un análisis de la OCDE en el 2003 y 2004, en las reuniones y las mesas redondas con sus países miembros, sostuvo que la implantación de las TIC, y en particular el uso de internet representa un canal de distribución de servicios importante, que debe convertirse en un factor de cambio de lo que hace el gobierno y cómo lo hace, identificando cinco áreas donde se puede conseguir una mejor administración con la ayuda de estas nuevas herramientas:

E-gobierno orientado al usuario: haciendo los servicios electrónicos más receptivos a las necesidades de los ciudadanos y las empresas.

- Distribución multicanal de servicios: mejorando los vínculos entre servicios tradicionales y servicios electrónicos para fomentar la innovación en los servicios y garantizar el acceso a todos los usuarios.
- Enfoque de procesos de negocio habituales: identificando procesos habituales dentro de la administración para lograr una economía de escala, reduciendo la duplicación de esfuerzos y proporcionando servicios homogéneos.
- Gobierno electrónico como caso de negocio: midiendo y demostrando los costes y beneficios de las inversiones en TIC para priorizar y gestionar mejor los proyectos de gobierno electrónico.
- Coordinación: adoptando una perspectiva global para todas las iniciativas de gobierno electrónico y su gestión, a la vez que se tienen en cuenta las estructuras existentes y las culturas de las instituciones gubernamentales.

Asimismo, se señala que el hacer más fácil para los usuarios encontrar y usar los servicios públicos puede producir un ahorro económico para el gobierno. Sin embargo, conseguir mejores servicios depende, en parte, de migrar una gran cantidad de usuarios de los canales tradicionales a los canales electrónicos. Así también coadyuva a generar mayor comunicación entre las diferentes organizaciones, siendo relevante, considerar el diseño de políticas y estándares en la misma línea, que ayuden a la transición del mundo físico al mundo virtual (OCDE 2008).

## **Capítulo IV. Situación actual del procedimiento contencioso tributario en la Sunat**

### **1. La Sunat y el gobierno electrónico**

La Sunat<sup>13</sup> es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con personería jurídica de derecho público, autonomía funcional, económica, técnica, financiera, presupuestal y administrativa, que tiene por finalidad primordial recaudar y administrar los tributos del gobierno nacional y los conceptos tributarios y no tributarios que le encarguen por ley o de acuerdo a los convenios interinstitucionales que se celebren, proporcionando los recursos requeridos para la solvencia fiscal y la estabilidad macroeconómica; asegurando la correcta aplicación de la normatividad que regula la materia y combatiendo los delitos tributarios y aduaneros conforme a sus atribuciones.

Asimismo, tiene como propósito la implementación de políticas que permitan combatir la evasión y elusión tributaria, a través del control y la fiscalización del cumplimiento de la obligación tributaria; como a su vez, brindar a la ciudadanía servicios que les faciliten el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, mediante mecanismos que reduzcan el costo de las mismas.

Desde su reforma estructural que inició en el año 1991, se han realizado una serie de cambios a todo nivel en la administración tributaria, entre los cuales se han desarrollado, mejorado e integrado diversos sistemas informáticos que permitan incrementar la recaudación tributaria y combatir la evasión y elusión tributaria, a la vez, de generar canales para interactuar con los contribuyentes y ciudadanía en forma online, a efecto de que puedan acceder y disponer de mayor información, como por ejemplo del RUC. Asimismo, se han capacitado a gestores de orientación a fin de brindar información más precisa sobre los diferentes procesos. En ese sentido, con fines de optimizar sus procesos, el uso de las TIC ha sido un factor importante para generar los cambios que se han venido formulando, que han permitido, por ejemplo, que los contribuyentes realicen diversos trámites en línea.

En consonancia con la PNMGP, la Sunat viene implementando diversos sistemas y aplicativos informáticos, que están alineados al marco de la Política Nacional de Gobierno Electrónico. Sin

---

<sup>13</sup> Creada por la Ley N° 24829 y su Ley General se aprobó por Decreto Legislativo N° 501. Por Decreto Legislativo N° 639, se inició el proceso de reforma estructural y simplificación. Con el Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, se inició el proceso de fusión con la Superintendencia Nacional de Aduanas, aprobándose el ROF como Institución integrada por Decreto Supremo N° 115-2002-PCM. A fin de mejorar su labor, entre otros, sobre la lucha contra la evasión y elusión tributaria, el contrabando, la ampliación de la base tributaria y el crecimiento sostenido de la recaudación fiscal, se promulga la Ley N° 29816, cambiando su denominación al de Sunat.



embargo, como entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Informática, no cuenta con un Plan Estratégico de Gobierno Electrónico (PEGE), a diferencia del Ministerio del Interior (Mininter) o de la Autoridad Nacional de Servicio Civil (Servir) quienes sí cuentan con un PEGE.

Dentro del marco de gobierno electrónico, la Sunat considera que se debe priorizar las siguientes acciones:

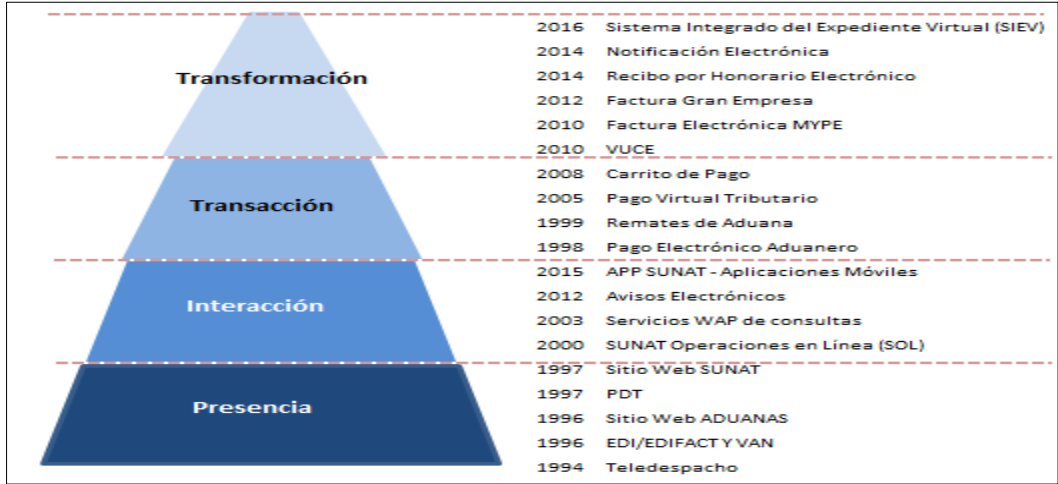
Gráfico 3. Acciones priorizadas por el gobierno electrónico



Fuente: Sunat 2018

En esta línea de modernización de los servicios, el avance que la Sunat tiene en la automatización de diversos procesos tiene un meritorio reconocimiento por parte de diversas instituciones públicas y privadas; mientras que dentro del nivel de madurez en el gobierno electrónico alcanza su transformación a través del uso intensivo de las TIC.

Gráfico 4. Nivel de madurez de gobierno electrónico en la Sunat



Fuente: Sunat 2018

En esta medida, los contribuyentes vienen haciendo uso de los diversos servicios electrónicos, desde cualquier lugar, en cualquier momento y con cualquier dispositivo, generando como consecuencia, mayor interacción, acceso y disponibilidad de la información.

- El planeamiento institucional

En aras de operativizar los diferentes mandatos legales y contar con un medio que sirva de base para el diseño de la estructura organizacional y los procesos de gestión que le permitan a la institución alcanzar los objetivos planteados de forma oportuna y eficiente, en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la PNMGP y el Plan Estratégico Sectorial Multianual (Pesem) del Sector Economía y Finanzas 2017 – 2021<sup>14</sup>, la Sunat ha aprobado el Plan Estratégico Institucional (PEI) para el periodo 2018 - 2020<sup>15</sup>, en el cual se definen, entre otros, la declaración de políticas institucionales, misión, objetivos estratégicos institucionales, acciones estratégicas institucionales, ruta estratégica y los anexos correspondientes, de conformidad con la regulación emitida por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).

El citado PEI destaca las siguientes declaraciones de políticas institucionales<sup>16</sup>:

- En su accionar, ejercer sus facultades normativas, ajustar su actuación para simplificar los procesos y procedimientos e imprimirles la máxima dinámica.
- En la toma de decisiones, orientar su accionar a la eficacia, al logro rápido de resultados, pero siempre con una perspectiva de largo plazo de sus impactos y consecuencias.
- En la gestión, seguir criterios de enfoque y priorización a efectos de garantizar la eficacia y eficiencia de sus procesos.

## **2. Los objetivos estratégicos institucionales y las acciones estratégicas institucionales**

El Objetivo Estratégico Institucional (OEI) es la descripción del propósito que se busca alcanzar, medido con sus indicadores y correspondientes metas, que se establecen de acuerdo con el periodo del plan estratégico, en relación de causalidad con los Objetivos Estratégicos Sectoriales (OES) y Acciones Estratégicas Sectoriales (AES).

---

<sup>14</sup> Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 411-2016-EF/41, publicado el 11 de diciembre de 2016.

<sup>15</sup> Aprobado por Resolución de Superintendencia N° 189 -2017/SUNAT

<sup>16</sup> En la Guía para el Planeamiento Institucional, aprobado por Resolución del Consejo Directivo de Ceplan N° 053-2018-CEPLAN/PCD, se señala que una política institucional define los objetivos a lograr en los siguientes años y establece los indicadores, metas, recursos y responsables para la implementación mediante los planes institucionales.

Las Acciones Estratégicas Institucionales (AEI) son iniciativas que contribuyen a implementar la estrategia establecida por los OEI, las cuales se concretan en bienes o servicios que la entidad entrega a sus usuarios, tomando en cuenta sus competencias y funciones. Las AEI relacionadas a los OEI de tipo I, se asocian a los bienes y servicios que se obtienen del proceso de producción, y se entregan al ciudadano, entorno o entidades; las AEI vinculadas a los OEI de tipo II, están asociadas a bienes y servicios requeridos por la entidad para asegurar la realización de sus objetivos.

En ese sentido, con fines del desarrollo del presente trabajo y bajo un análisis causal, las variables estudiadas se han asociado a las AEI con sus respectivos OEI, los que a su vez se han alienado a los OES y AES (ver anexo 3).

- Los macroprocesos institucionales

De acuerdo con el mapa de macroprocesos institucional (ver anexo 1), se tiene ocho funciones de negocio u operativas vinculadas a tributos internos y once relacionadas a Aduanas, que son propias del negocio.

Para el presente trabajo se revisará el macroproceso “Atención de recursos impugnatorios” que contiene los procesos y subprocesos relacionados al PCT que, si bien no está relacionado directamente con los procesos de recaudación y fiscalización, sí lo está indirectamente y constituye un proceso operativo importante de cara al ciudadano, porque permite expresar su disconformidad ante un acto administrativo de la Sunat. Este procedimiento permite reexaminar si los criterios establecidos y materia de controversia son ratificados o no por la Sunat o por el Tribunal Fiscal.

### **3. Diagnóstico de la gestión del PCT en la Sunat**

Dentro de las funciones de la Sunat se encuentra la resolución en vía administrativa del recurso de reclamación interpuesto por los contribuyentes o responsables, elevar los recursos de apelación al Tribunal Fiscal, así como dar cumplimiento a lo dispuesto en las resoluciones del Tribunal Fiscal y, de ser el caso, del Poder Judicial.

### 3.1.Descripción del macroproceso NT-07 Atención de Recursos Impugnatorios

Conforme a lo desarrollado por la Oficina Nacional de Planeamiento y Estudios Económicos (Onpee) de la Sunat, el macroproceso materia de análisis está compuesto por cinco procesos de nivel 1 y estos a su vez, de subprocesos de nivel 2, que se detallan en el anexo 4.

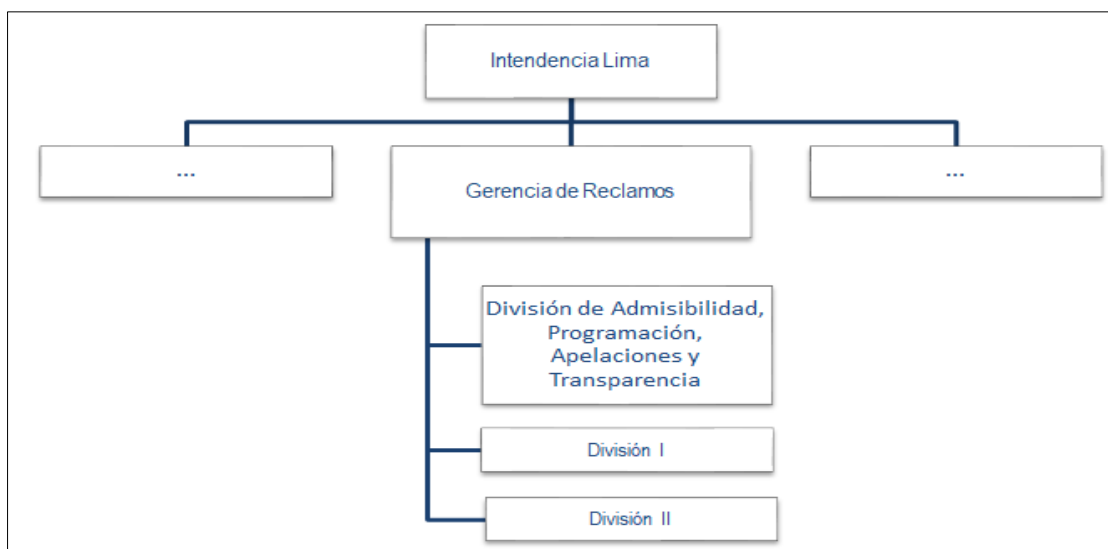
Para el presente trabajado se analizará los subprocesos de atención de reclamos y atención de apelaciones ante el Tribunal Fiscal que forman parte del PCT. En referencia a la atención de apelaciones, la Sunat recibe el recurso de apelación, verifica el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y remite el expediente al Tribunal Fiscal para su evaluación y pronunciamiento respectivo.

Además, es preciso mencionar que, dentro del enfoque de gestión por procesos, este macroproceso debe contar con elementos de entrada y de salida (documentos o productos), que se detallan en el anexo 2.

### 3.2.Descripción de las funciones desarrolladas por la Gerencia de Reclamos – I. Lima

De acuerdo con la delimitación del presente trabajo, la Intendencia de Lima representa a la intendencia a nivel nacional que recauda y gestiona la mayor cantidad de expedientes impugnatorios.

**Gráfico 5. Organigrama de la gerencia de reclamos de la Intendencia Lima-Sunat**



Fuente: ROF de la Sunat. Elaboración propia 2018

Conforme al ROF de la Sunat<sup>17</sup>, que se encuentra sistematizado<sup>18</sup> hasta agosto de 2017, la Gerencia de Reclamos de la Intendencia Lima emite diferentes actos administrativos, tales como calificar la admisibilidad y resolver los recursos de reclamación formulados por los contribuyentes. A su vez, sus divisiones tales como la División de Admisibilidad, Programación, Apelaciones y Transparencia evalúa el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad; la División de Reclamaciones I evalúa en primera instancia los recursos de reclamaciones declarados admisibles de los principales y medianos contribuyentes; y la División de Reclamaciones II evalúa en primera instancia los recursos de reclamaciones declarados admisibles de los pequeños contribuyentes, asimismo las funciones de las mismas, conforme al ROF, se describen a detalle en el anexo 5.

### **3.3.Descripción de la gestión del proceso de atención del recurso impugnatorio**

De acuerdo con el CT y el TUPA de la Sunat, cuando se formula un recurso de reclamación, primero se debe cumplir con los requisitos de admisibilidad, tales como presentar escrito fundamentado, describiendo el acto administrativo a impugnar, la fundamentación de hecho y de derecho, los medios probatorios y anexos, entre otros. Cabe indicar que el escrito se debe presentar en la mesa de partes de la sección de servicios al contribuyente, en los plazos legales que se detallan en el anexo 6, donde también se describen los plazos legales que tiene la administración tributaria para resolver.

Si el contribuyente no formula el recurso de reclamación en los plazos legales, considerando el tipo de acto que impugna, conforme al anexo 6, este deberá acreditar el pago de la totalidad de la deuda tributaria que reclama, actualizada hasta la fecha de pago, o presentar carta fianza bancaria o financiera por el monto de la deuda actualizada hasta por 9 meses posteriores a la fecha de la interposición de la reclamación, con una vigencia de 9 meses, debiendo renovarse por períodos similares dentro del plazo que señale la administración tributaria.

Los plazos de 9 meses variarán a 12 meses al tratarse de la reclamación de resoluciones emitidas como consecuencia de la aplicación de las normas de precios de transferencia, y a 20 días hábiles al tratarse de reclamaciones contra resoluciones de multa que sustituyan a aquellas que establezcan sanciones de comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos y cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes. En caso de que la

---

<sup>17</sup> Aprobado por Resolución de Superintendencia N° 122-2014/SUNAT

<sup>18</sup> Se entiende ROF sistematizado, en la medida que contiene todas las modificaciones realizadas con posterioridad a su promulgación, contenida en la Resolución de Superintendencia N° 122-2014/SUNAT.

administración tributaria declare infundada o fundada en parte la reclamación y el deudor tributario apele dicha resolución, este deberá mantener la vigencia de la carta fianza durante la etapa de la apelación por el monto de la deuda actualizada. La carta fianza será ejecutada si el Tribunal Fiscal confirma o revoca en parte la resolución apelada, o si esta no hubiese sido renovada de acuerdo con las condiciones señaladas por la administración tributaria. Si existiera algún saldo a favor del deudor tributario, como consecuencia de la ejecución de la carta fianza, será devuelta de oficio.

Cuando el recurso de reclamación ingresa a la Sunat a través de la mesa de partes, el profesional a cargo registra el referido recurso en el sistema RSIRAT<sup>19</sup> y entrega un cargo de recepción.

### Gráfico 6. Registro de expedientes en el RSIRAT

The image shows two windows from the RSIRAT system. The left window, titled 'Menú de Opciones', displays a tree view of the system's menu. The 'Registro de Expedientes' option is highlighted. The right window, titled 'Recursos Impugnatorios/Recepción del Recurso/Registro de Expedientes/Expedientes de Reclamación /Apelación', shows the 'Datos del Recurso' form. This form includes fields for 'Tipo de Recurso' (set to 'Expediente de reclamación'), 'Numero de RUC', 'Expediente', 'Deudor Tributario', 'Teléfono', 'Correo Electrónico', and 'Fax'. It also has fields for 'Fecha Presentación' (08/04/2011), 'Cantidad de Folios', 'Persona Tramita' (TITULAR), 'Motivo de Impugnación' (NO ASIGNADO), 'Punto de Recepción', 'Registro Abogado', 'RUC Abogado', 'Abogado Hábil', and 'Colegio de Abogados' (NO ASIGNADO). At the bottom, there are tabs for 'Domicilio', 'Representante Legal', 'Representante Solidario', 'Valores o Resoluciones Impugnadas', and 'Documentos Que Acompaña'. The 'Domicilio' tab is active, showing fields for 'Departamento', 'Provincia', 'Distrito', 'Ubigeo- Uso SUNAT', 'Urbanización, Pueblo Joven, Unidad Vecinal, ETC.', 'Avenida, Jrón, Calle, Pasaje, ETC.', 'No/Km./Mz.', and 'Int./Dpto./Lote'.

Fuente: Lineamientos para el trámite de admisibilidad de recursos de reclamación en la Sunat 2011

Luego, al término del día, el jefe de la sección genera una carga masiva de los ingresos registrados y mediante memorándum los deriva a la Gerencia de Reclamos, que registra y genera los reportes respectivos, para proceder al envío físico de los expedientes a la División de Admisibilidad, Programación, Apelaciones y Transparencia<sup>20</sup>, donde el profesional encargado evalúa los requisitos de admisibilidad (ver gráfico 6), en caso de que no cumpla con los mismos, procede a proyectar el requerimiento de admisibilidad, mediante el cual solicita al reclamante cumplir con subsanar las observaciones, caso contrario, proyecta la resolución de inadmisibilidad, para su cierre y archivo respectivo.

<sup>19</sup> Es el sistema que busca redefinir y desarrollar el sistema y los procedimientos que controlan la deuda tributaria a fin de contar con información confiable y oportuna.

<sup>20</sup> El tiempo máximo que dispone la división de admisibilidad para la evaluación de requisitos de admisibilidad es de 45 días hábiles, de los cuales 30 días hábiles corresponden para la evaluación y 15 días hábiles corresponden para la subsanación de omisiones por parte de los contribuyentes, es decir que de cumplirse todos los requisitos el tiempo promedio que tiene la división de admisibilidad para declarar admisible un recurso es de 30 días hábiles.

**Gráfico 7. Validación manual de requisitos de admisibilidad en el RSIRAT**

**Datos del Recurso**

Tipo de Recurso:

Numero de RUC:  Expediente:

Deudor Tributario:  Teléfono:

Correo Electrónico:  Fax:

Fecha Presentación:  Cantidad de Folios:  Persona Tramita:

Motivo de Impugnación:  Punto de Recepción:

Registro Abogado:  Teléfono:

RIUC Abogado:  Abogado Hábil: ☒

Colegio de Abogados:

Representante Legal | Representante Solidario | Valores o Resoluciones Impugnadas | **Documentos Que Acompaña** | Carta Fir.

Escrito fundamentado	<input type="checkbox"/>
Poder vigente y suficiente que acredite su calidad de representante	<input type="checkbox"/>
Copia - boleta o constancia de pago de la deuda tributaria no impugnada	<input type="checkbox"/>
Copia - boleta o constancia de pago de la deuda tributaria impugnada	<input type="checkbox"/>
Carta fianza bancaria o financiera	<input type="checkbox"/>
Copia - orden(es) de pago, o resolución(es) impugnada(s)	<input type="checkbox"/>
Copia - Documento que acredite la habilitación de abogado	<input checked="" type="checkbox"/>

Otros documentos: ☐

Buttons: Aceptar, Validar, Cancelar

Fuente: Lineamientos para el trámite de admisibilidad de recursos de reclamación en la Sunat 2011

Si el recurso de reclamación no es observado en cuanto a los requisitos de admisibilidad o se han cumplido con levantar las observaciones, el resolutor procede a clasificar los expedientes como principal, mediano o pequeño contribuyente de la Intendencia Lima, y proyecta el memorándum para la remisión respectiva de los expedientes, a fin de que se evalúe el fondo del mismo.

Cuando el resolutor realiza la evaluación preliminar del recurso de reclamación, determina si es necesario requerir información adicional, la misma que puede ser solicitada a otras áreas internas mediante memorando, tales como Fiscalización o Archivo, así como también a terceros mediante cruce de información (requerimiento).

Asimismo, cuando se trate de la actuación de medios probatorios ofrecidos por el deudor tributario, dentro de los plazos para su ofrecimiento y actuación que se detallan el anexo 6, el resolutor evaluará la procedencia de los mismos. Concluida la actuación de los medios probatorios, estos forman parte del expediente administrativo (documentales, pericias o inspecciones, entre otros).

Cuando se verifica que no existe información adicional a presentarse o actuación de prueba por realizarse, se procede a evaluar los argumentos del recurso de reclamación, que implica un análisis en conjunto de la fundamentación de hecho, la información adicional requerida, los

medios probatorios ofrecidos y actuados, y las normas legales aplicables al caso concreto. Luego, se procede a proyectar la resolución que resuelve la reclamación, para derivarlo al jefe de la división, quien al revisar el proyecto está facultado para realizar las observaciones que ameriten y devolverlo al resolutor para las correcciones necesarias o, de encontrarse conforme, procederá al visado y entrega al gerente de reclamos para la firma de la resolución, quien luego la deriva al área encargada de su notificación electrónica.

Si el reclamante no se encuentra conforme con lo resuelto por la administración, tiene expedito su derecho a formular y presentar recurso de apelación ante la mesa de partes de la Sección de Servicios al Contribuyente, dentro de los plazos legales descritos en el anexo 6, considerando el tipo de acto que impugna. Cabe indicar que la recepción y verificación de los requisitos de admisibilidad de este recurso son responsabilidad de la Sunat, siguiendo el mismo procedimiento de calificación del recurso de reclamación. Luego de verificar que el recurso de apelación no tiene observaciones, se procede a proyectar el documento para remitir el expediente administrativo al Tribunal Fiscal que, conforme a sus atribuciones, resuelve el recurso impugnatorio en última instancia, con lo que se da por agotada la vía administrativa.

Conforme al artículo 149 del CT, la Sunat es parte en el procedimiento de apelación ante el Tribunal Fiscal pudiendo contestar la apelación, presentar medios probatorios y demás actuaciones que correspondan; participación que, conforme a su ROF, está a cargo de la Procuraduría Pública de la institución, que tiene, entre otras funciones, defender los derechos e intereses de la misma ante los órganos jurisdiccionales y administrativos, así como ante el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, la Policía Nacional, entre otros, en los que es parte; que comprende todas las actuaciones en materia procesal, arbitral y de carácter sustantivo que permite la ley.

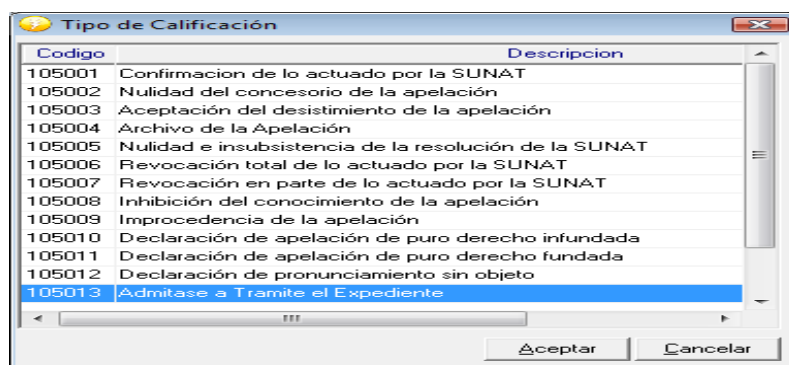
Cabe señalar que, para contar con una adecuada defensa, se debe tener conocimiento del contenido del expediente administrativo, por lo que al apersonarse ante el Tribunal Fiscal debe solicitar el acceso al expediente, a fin de que pueda analizarse y formular la defensa de forma oportuna, conforme a la normativa legal aplicable al caso concreto.

El Tribunal Fiscal, una vez que emita resolución resolviendo el recurso de apelación, procederá a la devolución del expediente administrativo, que es recibido por la mesa de partes de la Sección de Servicios al Contribuyente, que a su vez deriva mediante memorándum al Jefe a la Gerencia de Reclamaciones, quien remite el expediente a la División de Admisibilidad,



Programación, Apelaciones y Transparencia, donde el profesional a cargo, atendiendo el pronunciamiento contenido de la resolución del Tribunal Fiscal, puede archivar el expediente administrativo; caso contrario, puede emitir nuevo pronunciamiento o derivarlo a las áreas de fiscalización para su atención, de corresponder.

**Gráfico 8. Tipos de calificación registrados en el RSIRAT**



Código	Descripción
105001	Confirmación de lo actuado por la SUNAT
105002	Nulidad del concesorio de la apelación
105003	Aceptación del desistimiento de la apelación
105004	Archivo de la Apelación
105005	Nulidad e insubsistencia de la resolución de la SUNAT
105006	Revocación total de lo actuado por la SUNAT
105007	Revocación en parte de lo actuado por la SUNAT
105008	Inhibición del conocimiento de la apelación
105009	Improcedencia de la apelación
105010	Declaración de apelación de puro derecho infundada
105011	Declaración de apelación de puro derecho fundada
105012	Declaración de pronunciamiento sin objeto
105013	Admitase a Trámite el Expediente

Fuente: Lineamientos para el trámite de admisibilidad de recursos de reclamación en la Sunat 2011.

Si el deudor tributario considera que se continúa afectando sus derechos, tiene habilitado su derecho a interponer demanda contenciosa administrativa ante el Poder Judicial a fin de impugnar los actos administrativos emitidos por la Sunat y el Tribunal Fiscal. El proceso ante el Poder Judicial se denomina proceso contencioso administrativo (PCA)<sup>21</sup>. La demanda podrá ser presentada por el deudor tributario ante la autoridad judicial, dentro del término de tres meses computados a partir del día siguiente de efectuada la notificación de la resolución debiendo contener peticiones concretas.

De modo excepcional, la administración tributaria podrá impugnar la resolución del Tribunal Fiscal que agota la vía administrativa mediante el PCA en los casos en que la resolución del Tribunal Fiscal incurra en alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 del TUO LPAG.

La defensa o demanda jurídica ante el Poder Judicial, conforme al ROF de la Sunat y el artículo 17 del TUO de la Ley N° 27584, está a cargo de la Procuraduría Pública de la Sunat, instancia judicial que, al igual que la defensa desplegada ante el Tribunal Fiscal, para una adecuada defensa o formulación de demanda, deberá tener conocimiento del contenido del expediente administrativo; en este sentido, debe proceder a solicitar el expediente al archivo central o a la

<sup>21</sup>Regulado por el TUO de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS.

División de Admisibilidad, Programación, Apelaciones y Transparencia, que pueden tener la custodia del expediente.

En lo que corresponde a la defensa de parte de la Procuraduría, en el artículo 28 del TUO de la Ley N° 27584, se señala que tiene como plazos: (i) tres días para interponer tacha u oposiciones a los medios probatorios, contados desde la notificación de la resolución que los tiene por ofrecidos; (ii) cinco días para interponer excepciones o defensas, contados desde la notificación de la demanda, y (iii) diez días para contestar la demanda, contados desde la notificación de la resolución que la admite a trámite.

De otro lado, de conformidad con el artículo 24 del TUO de la Ley N° 27584, el órgano jurisdiccional al admitir a trámite la demanda, de ser el caso, ordenará a la Sunat, a fin de que el funcionario competente remita copia certificada del expediente con lo relacionado a la actuación impugnada, en un plazo que no podrá exceder de quince días hábiles, con los apremios que el juez estime necesarios para garantizar el efectivo cumplimiento de lo ordenado, pudiendo imponer a la entidad multas compulsivas y progresivas en caso de renuencia. El juez, además de realizar las acciones antes referidas, ante la manifiesta renuencia a cumplir con el mandato, prescindirá del expediente administrativo. El incumplimiento de lo ordenado a la entidad administrativa no suspende la tramitación del proceso, debiendo el juez en este caso aplicar lo dispuesto en el artículo 282 del Código Procesal Civil, al momento de resolver; sin perjuicio que tal negativa pueda ser apreciada por el juez como reconocimiento de verdad de los hechos alegados.

#### **4. Identificación de la problemática de la gestión del PCT en la Sunat**

De acuerdo con el tercer objetivo estratégico del sector de economía y finanzas, alcanzar una mayor recaudación fiscal, y en un contexto donde el presupuesto público ha crecido a razón de 6,36 %<sup>22</sup> en promedio anualmente desde el año 2015 al 2018, se estima que esto determina un alto grado de responsabilidad y compromiso del ente responsable de la recaudación de tributos.

Dicho esto, de la revisión de la declaración de la misión institucional de la Sunat, así como de sus objetivos estratégicos, se observa un sesgo hacia los ingresos, que trae como consecuencia que los esfuerzos institucionales se direccionen hacia mejorar el control, la fiscalización, la gestión de la cobranza coactiva y el seguimiento de los ingresos y egresos que se generan como consecuencia del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

---

<sup>22</sup> Se calculó de acuerdo con la información contenida en las leyes N° 30281, 30372, 30518 y 30693.

Los egresos se deben entender como devoluciones que se realizan a los contribuyentes, que en el año 2017 representaron el 17,39 % de lo recaudado (S/ 107.915 millones sin descontar las devoluciones), por lo que tienen un efecto significativo sobre el resultado final de lo recaudado por la institución y es esa la importancia de su seguimiento.

De acuerdo con la revisión del PCT de la Intendencia Lima, se aprecia que la carga procesal en el período de análisis 2015-2017, representa el 63 % del total a nivel nacional respecto de los expedientes de reclamación, mientras en el caso de las apelaciones representan el 44 %. En cifras, los expedientes de reclamaciones presentados solo en el 2017 suman 10.401 y las apelaciones ascienden a 2.168, cantidades que permiten ver la magnitud de la carga procesal que el personal encargado del procedimiento de revisión de requisitos de admisibilidad ha tenido que evaluar y admitir a trámite. Luego, estos pasan a análisis de fondo y en el caso de apelaciones se envían al Tribunal Fiscal para su análisis.

En el período 2015 al 2017, la cantidad de expedientes materia de apelación enviados al Tribunal Fiscal por la Intendencia Lima ascendió a 14.239.

En este contexto y tomando en cuenta los cambios que vienen fomentado las entidades del Estado, a partir de nuevas concepciones y principios de la PNMGP, en especial a lo referido a la búsqueda de una gestión pública moderna orientada al ciudadano, se observa que el acceso, la disponibilidad y la trazabilidad de la información del PCT son factores que se pueden mejorar, y consecuentemente, la comunicación entre la Sunat y los contribuyentes.

En el caso de acceso a la información del expediente del PCT para el contribuyente, se encuentra regulado en términos de publicidad en el artículo 131 del CT, especificando que los contribuyentes tendrán acceso a sus expedientes; sin embargo, al no especificar cómo, se espera que su regulación a través del TUPA de la institución o mediante la publicación en su portal *web* de documentos internos o macroprocesos, permitan al contribuyente conocerlos de forma práctica.

Sin embargo, en el TUPA vigente de la institución solo se encuentra regulado el trámite relacionado a la expedición de copias simples o certificadas de documentos administrativos o tributarios que corresponden al administrado que se encuentran en el archivo, pero no como acceso a la información contenida en el expediente.

En la página *web* institucional y en el Portal de Transparencia Estándar (PTE) no se encontró información de documentos internos relacionados al PCT, como circulares, lineamientos, manual de procedimientos de atención de recursos impugnatorios, que permitan conocer cómo se gestiona internamente las solicitudes de acceso a la información del expediente a nivel institucional, dado que este trámite no está regulado hacia el contribuyente.

Estos aspectos hacen que, desde el punto de vista del contribuyente, el acceso a la información del expediente del PCT sea inadecuado y poco conveniente, porque no se toma en cuenta el costo que le implica al contribuyente tener que acercarse a los diferentes CSC para informarse del trámite a seguir o en todo caso, el tener que realizar múltiples llamadas para solicitar esta información por no contar, con un medio adecuado que le permita acceder a dicha información.

Además, se debe considerar que en la mayoría de casos se da inicio a la segunda etapa del PCT, que es la apelación, donde el expediente se remite al Tribunal Fiscal a efecto de que este emita pronunciamiento a través de una resolución del Tribunal Fiscal, con lo cual se da por agotada la vía administrativa. Posteriormente, queda expedito el derecho del contribuyente de impugnar lo resuelto tanto por la Sunat como por el Tribunal Fiscal, ya sea ante el Tribunal Fiscal o el Poder Judicial, respectivamente.

En ese orden de ideas, el contar con un acceso adecuado y disponibilidad inmediata de la información del PCT es necesario para el Procurador Público de la Sunat, a fin de sustentar de forma oportuna el criterio o posición de la institución en mérito al derecho de defensa que se tiene reconocido y dentro de los plazos de ley.

En caso de que el contribuyente no esté de acuerdo con la resolución del Tribunal Fiscal, puede recurrir a la vía judicial. Así, en la Corte Superior de Justicia de Lima se ingresaron en los años 2015 al 2017, 3.206 expedientes en los que la Sunat es parte demandada, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 25 %. Dada esta tendencia, como antecedente se tiene que en el año 2012 se crearon juzgados<sup>23</sup> y salas especializadas con subespecialidad en temas tributarios y aduaneros para atender la demanda creciente en esta materia. Además, a mayor tiempo de resolución de estos casos judiciales, mayor podría ser el costo de oportunidad para la administración del cobro del monto materia de controversia.

---

<sup>23</sup> Para mayor detalle, ver Resolución Administrativa N° 206-2012-CE-PJ de fecha 24 de octubre de 2012.

Ante la considerable cantidad de expedientes que son tramitados por el Tribunal Fiscal y el Poder Judicial, conforme a los datos presentados para ambos casos, se hace necesario que la administración tributaria genere un adecuado acceso y disponibilidad del expediente del PCT para el contribuyente y para el procurador público, en este último caso, a fin de brindarle un mayor margen de tiempo para la defensa respectiva, que conlleve a reducir los tiempos muertos asociados a la remisión física del expediente, así como también para otras áreas involucradas en otros procedimientos tributarios, que requieran el acceso a la información de algún expediente que contenga un precedente de observancia obligatoria, que puede ayudar a mejorar en la resolución de casos similares.

En el caso de la disponibilidad de la información del expediente del PCT para el contribuyente, esta dependerá en un primer momento del horario de oficina de la Sunat, tomando en cuenta días hábiles y en segundo lugar de la cantidad de días que le tome a la administración poner a disposición del contribuyente la información contenida en su expediente. Para ello debe tomarse en cuenta el costo de oportunidad para cada contribuyente.

En referencia a la pérdida de tiempo y gastos monetarios en los que incurren los ciudadanos y empresas relacionados al desplazamiento de los mismos hacia los diferentes CSC, se debe tomar en cuenta el estudio de tráfico realizado por la consultora Marketwin, cuyos resultados muestran que el 45 % de las personas utilizan más de 2 horas en promedio al día y un 32,8 % entre una y dos horas diarias para desplazarse a través de diferentes medios de transporte y gastan en promedio S/ 38,01 entre semana, dependiendo del medio de transporte utilizado. Asimismo, debe tomarse en cuenta el impacto del tráfico de Lima y Callao en la salud de las personas.

Otro aspecto importante que considerar es la disponibilidad de la información del expediente del PCT, que al igual que en el caso de acceso, tampoco se encuentra regulado en el TUPA de la Sunat, ni en el CT sin embargo, en el TUO LPAG, en su artículo 169 se resalta que el expediente administrativo debe ser concedido de manera inmediata, valorando la importancia que tiene para los ciudadanos la disponibilidad oportuna.

Asimismo, se debe considerar que otras áreas de la Sunat que intervienen en otros procedimientos tributarios, así como el caso del Procurador Público, necesitan que la información esté disponible de forma oportuna. Sin embargo, este plazo está sujeto al tiempo que incurren las áreas que custodian el expediente del PCT. Por lo que, con la finalidad de

mejorar esta situación, se considera que se puede realizar cambios en la capacidad de respuesta y atención de los profesionales.

En el caso del contribuyente, es importante que conozca el estado de su recurso de reclamación y quién es el colaborador y área responsable en la atención de este, es decir, la trazabilidad de los actos asociados a su expediente de reclamación, esta en la actualidad se puede realizar a través de llamadas telefónicas o visitas a los diferentes CSC.

De acuerdo con ello, existe un costo de oportunidad que afronta el contribuyente en la búsqueda de ejercer su derecho a conocer el estado de su reclamación o apelación (en lo que corresponde a la Sunat), que se encuentra materializado mediante el expediente del PCT, o dejar de realizarlo y asumir el pago de los valores materia de reclamación.

En ese orden de ideas, aun cuando la Sunat se encuentra en la última etapa en relación con el grado de madurez del gobierno electrónico, no cuenta con un medio electrónico que le permita al contribuyente acceder, disponer y conocer el estado de su expediente del PCT.

## **5. Análisis de alternativas de mecanismos que permitan la mejora de la gestión del expediente del procedimiento contencioso tributario en la Sunat**

En referencia a la problemática descrita en el punto anterior, se considera necesario mejorar la gestión del PCT a través del uso de las TIC, tomando en cuenta que pueden existir otros factores como complejidad en los temas, carga laboral, fallas del sistema, cruce de información con otras áreas o instituciones, demora en la atención del requerimiento de un expediente de fiscalización al archivo central, entre otros, que pueden afectar la atención dentro de los plazos establecidos por ley de los expedientes de reclamación, sin considerar la atención del caso de apelaciones. Por lo tanto, la Sunat solo se encarga del procedimiento de revisión de los requisitos de admisibilidad, tanto del recurso de reclamación como el de apelación.

En ese sentido, la herramienta o medio propuesto que coadyuve a la mejora del PCT debe buscar lograr la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración tributaria con miras a mejorar la interacción con los diferentes actores que participan antes, durante y después. Así como, poder lograr un acceso adecuado, oportuna disponibilidad y suficiente trazabilidad de la información del PCT, brindando al ciudadano un producto que le beneficie directamente y, por ende, genere valor público.

La Sunat ha desarrollado una serie de sistemas informáticos que son utilizados por sus trabajadores para el cumplimiento de sus funciones, algunos relacionados al sistema de fiscalización (GEMA, RCOF, Sigco, Sisco), al sistema administrativo (SIRH), al sistema de recaudación (RSIRAT, TERA TERM), al sistema de gestión de documentos (SIEV), al sistema de notificaciones electrónicas (SINE), entre otros.

De igual forma, cuenta con un sistema informático de acceso para los contribuyentes a través del internet, denominado Sunat Operaciones en Línea (SOL), el mismo que interactúa con alguno de los sistemas informáticos antes mencionados.

De lo antes expuesto, se puede verificar que, si bien Sunat cuenta con varios sistemas informáticos, se debe tener en cuenta cuáles pueden contribuir a mejorar el PCT, y cuáles pueden brindar mayor beneficio. En ese sentido, de la revisión de los sistemas y herramientas informáticas con las que cuenta la Sunat, se tiene las siguientes:

A través de SOL: A través de este sistema informático, el contribuyente tiene un menú de opciones que le permite realizar algunos trámites en línea, acceder al buzón electrónico, así como realizar consultas múltiples.

Dentro de los macroprocesos de la Sunat se encuentra la atención de devoluciones, que corresponde al procedimiento de asuntos no contenciosos que tiene a cargo la Sunat, el contribuyente realiza pagos a cuenta en el año del impuesto a la renta anual y él solicita ante la Sunat la devolución de los pagos en exceso, al igual que el PCT existe un plazo de atención durante el cual el contribuyente no contaba un acceso adecuado y la trazabilidad era insuficiente; debido a esto la Sunat a través de SOL habilitó una consulta de devolución que brinda información del estado de la solicitud (recibido, asignado, en evaluación, emisión de Resolución, entre otros) y el tiempo restante para su atención; sin embargo, esta información no es actualizada de forma oportuna, realizándose dicho proceso cuando se emitió la resolución respectiva.

Cabe señalar, que los campos que se visualizan a través del SOL tienen que ser llenados de forma manual por los profesionales de la Sunat, en ese sentido puede habilitarse un acceso para el PCT, a fin de mejorar el acceso y disponibilidad de la información; sin embargo, de acuerdo a la naturaleza del sistema, tendría la contingencia que no se pudiera actualizar en tiempo real, así

como, no se tendría certeza en qué etapa se encuentra el recurso impugnatorio, ni quién es el responsable de su atención.

A través del RSIRAT: Este sistema informático integrado es utilizado solo por los profesionales de la Sunat, para redefinir y desarrollar el sistema y los procedimientos que controlan la deuda tributaria a fin de contar con información confiable y oportuna.

A nivel institucional se puede desarrollar una opción, que permita ingresar información de manera manual de los resultados obtenidos en el Tribunal Fiscal, Tribunal Constitucional o en el Poder Judicial de forma manual, con el fin de hacer seguimiento al expediente, conocer si el resultado es favorable o no para la Sunat y hasta qué instancia llegó. Al respecto, cabe indicar que la principal contingencia que presenta esta propuesta es que el seguimiento y registro de esta información tiene que estar a cargo de un profesional del área de reclamos y no así del ciudadano.

Además, si bien esta propuesta brinda suficiente trazabilidad interna con el fin de buscar la retroalimentación de los criterios establecidos por las otras instituciones públicas en la resolución de los casos, y permite unificar criterios institucionales a nivel nacional, esta solo tendría un alcance a nivel interno y no a nivel externo, que es lo que se busca al mejorar la calidad de servicio al ciudadano, al brindarle un acceso adecuado, disponibilidad inmediata y trazabilidad de la información del PCT.

A través del portal *web* de la Sunat: Mediante la publicación trimestral a través de un *link* en el portal institucional de la información del PCT, estado de los mismos, profesional a cargo y ordenada por número de expediente. Cabe indicar que, en esta propuesta, los contribuyentes tendrían acceso adecuado y disponibilidad limitada de la información del expediente del PCT, en el sentido de que solo podría contar con aquella información que es publicada, resultando limitada la trazabilidad e igualmente se corre el riesgo de cometer errores en los datos a ser publicados, si el contribuyente quisiera saber después de una semana cuál es la situación actual, tendría que realizar comunicaciones telefónicas con la administración tributaria o dirigirse a cualquiera de los CSC.



A través del expediente virtual: La Sunat ha desarrollado el Sistema Integrado del Expediente Virtual (SIEV) como un medio para la gestión documental dentro del procedimiento de cobranza coactiva que permite<sup>24</sup>:

- Gestionar y conservar los expedientes electrónicos de los procedimientos de cobranza coactiva
- La presentación de solicitudes, informes y comunicaciones en el procedimiento de cobranza coactiva

El acceso al mismo se ha generado a través de SOL con la opción expediente virtual que tiene las subopciones: ingreso virtual de expedientes, consulta de expedientes y escritos virtuales, y que de acuerdo con la información publicada en la *web* institucional permite al contribuyente contar con fácil acceso, transparencia, ahorro de tiempo y dinero, disponibilidad 24 horas los siete días de la semana y seguridad y validez legal.

Debido a esta práctica es que la Sunat ha ampliado el margen de acción de este sistema para que pueda ser utilizado en la fiscalización parcial como una medida para mejorar la comunicación y la fluidez de la información entre la administración y los contribuyentes, tomando en cuenta que este sistema integrado permite que la información sea visualizada a través de SOL por los contribuyentes. En ese sentido, podría incluirse al PCT en el SIEV, permitiendo contar un acceso adecuado, disponibilidad inmediata y trazabilidad de la información.

Además de la revisión de los sistemas informáticos y las alternativas propuestas, también debe tomarse en cuenta los actores que intervienen en el PCT, porque alguna de estas alternativas puede generar mayores ventajas para unos o para la gran mayoría, así como los cambios normativos, operativos y tecnológicos que pueden surgir por la utilización de alguna de las herramientas ya descritas.

**Tabla 1. Herramientas informáticas que pueden mejorar la información del PCT**

Soluciones informáticas	Acceso	Disponibilidad	Trazabilidad
SOL	○ ○	○	○
RSIRAT	○	○	○
Link página web	○ ○	○	○
e-Expediente	○ ○	○ ○	○ ○
<div> <div>○ ○ Muy bueno</div> <div>○ Limitado</div> </div>			

Fuente: Elaboración propia 2018

<sup>24</sup> Resolución de Superintendencia N°084-2016/SUNAT publicada el 18 de marzo de 2016

## **Capítulo V. Las TIC en el PCT de la Sunat: hacia la optimización de su calidad del servicio y gestión**

### **1. Desarrollo del procedimiento administrativo electrónico comparado como fundamento para la mejora de la calidad del servicio del PCT a través del e-expediente**

Si bien desde principios del año 2000 se ha venido desarrollando, en mayor medida, normas que conciben a las TIC para la mejora de los servicios a cargo de las entidades de la administración pública, en estricto para el procedimiento administrativo general y los procedimientos tributarios, con las modificaciones contenidas en el TUO LPAG en diciembre del 2016 y en el CT en diciembre del 2014, conciben a las TIC para la materialización electrónica de estos procedimientos, sea en forma total o parcial.

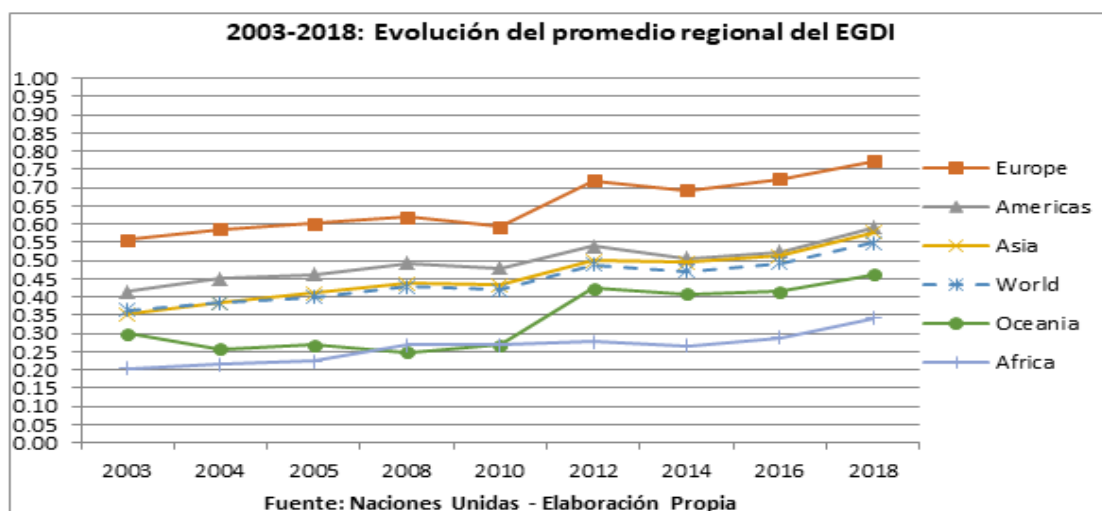
De este modo, es posible afirmar que la implantación o implementación de las TIC respecto a la materialización de los procedimientos administrativos de las entidades de la administración pública peruana registra poco avance a la fecha, ya que solo se tiene conocimiento de los e-expedientes en el procedimiento de cobranza coactiva y la fiscalización parcial de la Sunat, que tienen un tratamiento diferente al PCT, y del e-expediente desarrollado por el Poder Judicial.

En ese sentido, por vinculación del idioma, el grado de regulación y avance en gobierno electrónico, se ha identificado los países de España, Uruguay y Colombia, para el análisis de la evolución de su marco legal sobre las TIC y la materialización electrónica de sus procedimientos administrativos y los beneficios que se proponen en cada país, con fines de mejorar la efectividad y eficiencia de sus procedimientos y cautelar el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las entidades de la administración pública.

#### **1.1. Análisis comparado de los procedimientos administrativos electrónicos con el e-expediente en España, Uruguay y Colombia: evolución del marco legal en TIC y beneficios**

De acuerdo con el EGDI, Europa es la región que presenta mayores avances en el gobierno electrónico.

**Gráfico 9. Evolución del promedio regional del EGDI**



El gráfico muestra la evolución del Índice EGDI por regiones, evidenciando una tendencia creciente en el periodo de análisis. Europa lidera el EGDI, gracias a las políticas de gobierno electrónico implementadas y la transformación digital a través de la creación de un mercado único digital para la región, donde los servicios públicos son transfronterizos a través de la interoperabilidad aunque, lo más resaltante es que han establecido principios mínimos que deben ser adoptados por todos los países de Europa, los mismos que garantizan el desarrollo de la administración electrónica a través del Plan de Acción sobre la Administración Electrónica de la Unión Europea 2016-2020.

Los principios son: versión digital por defecto, principio de “solo una vez”, inclusión y accesibilidad, apertura y transparencia, escala fronteriza, interoperabilidad por defecto y fiabilidad y seguridad. Estos principios buscan que se fomente más los servicios públicos digitales, sin dejar de lado otros medios que por decisión propia o necesidad sean usados por los usuarios, teniendo en cuenta el enfoque de inclusión considerando a las personas con discapacidad o mayores. Asimismo, que se garantice que los ciudadanos y las empresas presenten solo una vez información ante la administración pública y después esta garantice que la información fluya de manera continua, permitiendo que los ciudadanos y empresas puedan acceder a su propia información, modificarla y conocer el estado de sus procedimientos administrativos.

A su vez, se puede apreciar que América del Norte, Sur, Centro y el Caribe se encuentran en segundo lugar y se ubican por encima del promedio mundial.

- España

La evolución del marco normativo para la implementación de la administración electrónica en España es parte de una estrategia mayor a nivel de Europa como región, que se desarrolla en el Plan de Acción sobre la Administración Electrónica de la Unión Europea 2016-2020, donde se establecieron principios básicos que tienen que ser adoptados por los países miembros, los mismos que garantizan el desarrollo de la administración electrónica.

Cabe indicar que este plan de acción es reciente, por tanto, desde 1992, España estableció que las administraciones públicas podían utilizar las TIC para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de sus competencias, que se impulsaron con el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.

En el año 1996, se reguló el uso de las TIC teniendo como características principales la autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y conservación de la información.

En el año 2007, se promueve el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente con la administración pública, con la premisa de una administración moderna regida por los principios de eficacia y eficiencia como eje vertebral con miras al ciudadano.

En el año 2009, la administración pública tiene como objetivo el uso de las TIC, que se caracterizaron por brindar disponibilidad, acceso, integridad, autenticidad, confidencialidad y conservación de los datos.

En el año 2010, se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) que establece las condiciones necesarias para que las administraciones públicas garanticen la interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los sistemas y aplicaciones del expediente electrónico.

En el año 2015, con el fundamento de que una economía competitiva exige a las administraciones públicas ser más eficientes, transparentes, ágiles y centradas en el servicio a los ciudadanos y a las empresas, surge el procedimiento administrativo electrónico que regula la organización y la relación de las administraciones públicas con los ciudadanos y las empresas – ad extra–, así como, la relación con el resto de las administraciones e instituciones del Estado – ad intra.

En referencia al derecho del ciudadano de elegir la forma de comunicarse con el Estado, a partir del 2015, se establece que están obligados a comunicarse electrónicamente con la administración pública las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, los

profesionales con colegiatura obligatoria, los representantes de un obligado a relacionarse electrónicamente y los empleados de la administración pública.

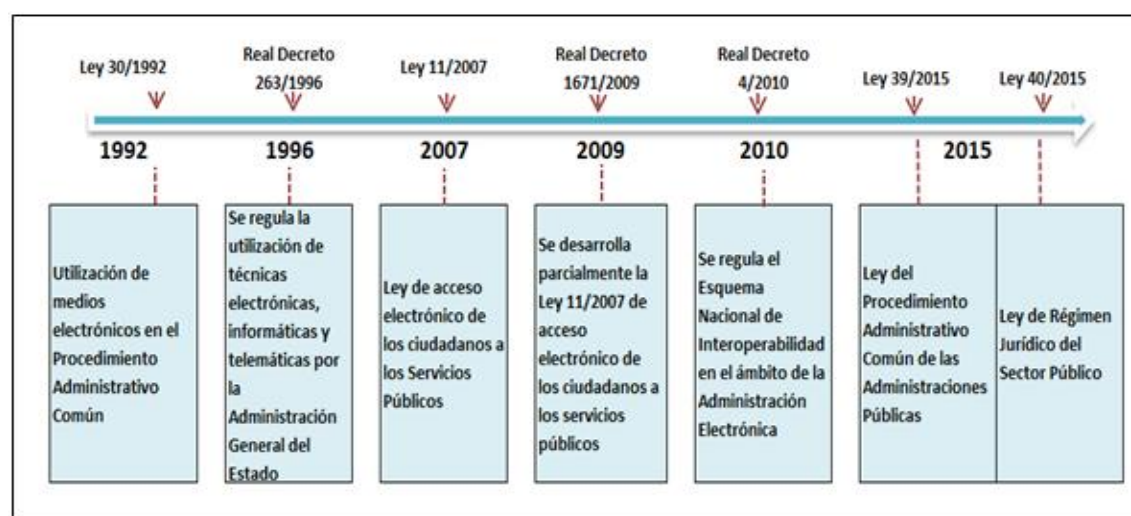
En este contexto, se implementó el expediente electrónico en 888 organismos del gobierno español, que lo utilizó para el almacenamiento, remisión o intercambio de expedientes. Cabe indicar que dentro de las unidades señaladas están la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), los Órganos Económico Administrativos (OEA) de la Administración Tributaria del Estado y los Tribunales Económico Administrativos (TEA).

En el caso de los TEA, los expedientes electrónicos se han implementado desde el año 2009 y han tenido un impacto positivo en la gestión de los tribunales de acuerdo con la memoria anual de los TEA del año 2015. Desde su implementación se recibieron un total de 3.339 expedientes y para el periodo comprendido entre el 2010 al 2014 se han generado un total de 549.719 expedientes electrónicos.

De acuerdo con la guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad del Expediente Electrónico, los elementos que debe contener un expediente electrónico son documentos electrónicos, índice electrónico, firma del índice electrónico y metadatos.

De la revisión del marco normativo descrito, se destaca que los beneficios principales en el uso del expediente electrónico son el acceso a la información pública, la eficiencia, la eficacia, el ahorro de costos, la disponibilidad, la trazabilidad, la simplificación administrativa, la interoperabilidad, el mejoramiento en la transparencia institucional y el buen gobierno.

**Gráfico 10. Marco normativo referente al procedimiento administrativo electrónico en**



**España**

- Uruguay

En el año 1991, con la entrada en vigencia del Decreto N° 500/991, que aprueba el Procedimiento Administrativo y Disciplinario Aplicable al Funcionario Público de la Administración Central, se destaca la admisión y reglamentación del empleo de medios tecnológicos, que implica el ahorro de tiempo y de gastos, una mejor prestación de los servicios y un estímulo para la especialización del personal.

En el año 1996, a través del Presupuesto Nacional se da un mayor alcance sobre el impulso en el empleo y aplicación de las TIC por las instituciones públicas para la ejecución de sus funciones, garantizando el acceso a la información de interés de los ciudadanos, asimismo señala que las notificaciones pueden realizarse mediante medios electrónicos.

En el año 1998, se marca el inicio de la concepción de un Procedimiento Administrativo Electrónico, al reglamentarse la implementación de medios electrónicos de transmisión, almacenamiento y manejo de documentos, en el marco de un Estado que busca una mayor eficiencia en los trámites y procedimientos administrativos. Aquí se mencionan algunos beneficios como mayor celeridad, simplificación administrativa, reducción del uso de papel, mayor control del flujo de información en poder del Estado, tanto como para el Estado como para los ciudadanos.

En el año 2009, continuando con el impulso del Estado por lograr una administración electrónica, se emite la Ley sobre el documento electrónico y firma electrónica resaltando características como admisibilidad, validez y eficacia jurídica de ambos. En el año 2013 se reglamenta esta Ley, así como se regula el procedimiento administrativo electrónico desarrollado en los órganos de la administración central.

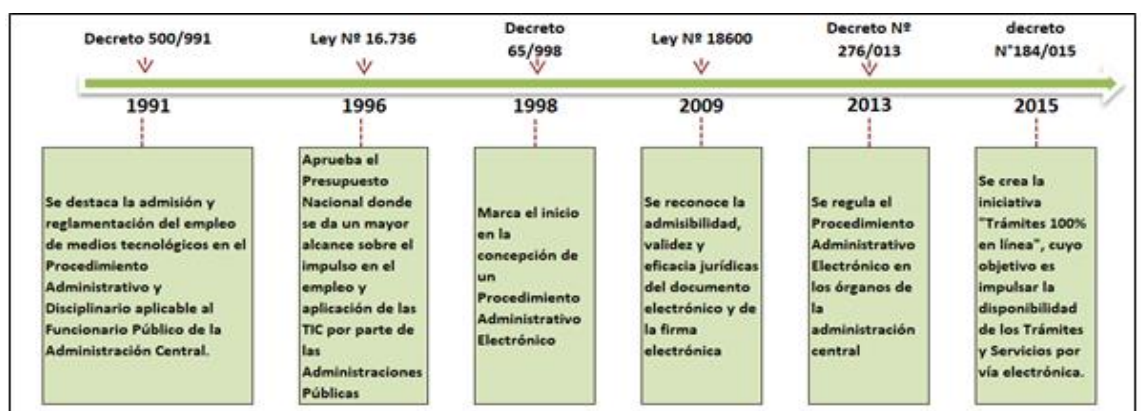
En toda la normativa desarrollada para la utilización y aplicación en el procedimiento administrativo electrónico y expediente electrónico, no se ha considerado el uso obligatorio de las TIC en los procedimientos administrativos, dejando a salvo el derecho de los ciudadanos a elegir a comunicarse electrónicamente o en la forma convencional con sus administraciones públicas.

Dentro de este marco normativo, en el año 2015<sup>25</sup> se da impulso a una de las iniciativas adoptadas por el país, que reflejan la voluntad del gobierno de relacionarse electrónicamente con los ciudadanos y las empresas, es “Trámites 100% en línea”. Este programa tiene como finalidad la igualdad de condiciones de acceso para los ciudadanos a través de trámites en línea de inicio a fin al 100 % para el año 2020.

De acuerdo con la información presentada por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (Agesic) a fines del año 2017, respecto a la implantación del expediente electrónico en la administración pública 26 entidades cuentan con esta herramienta y 2 más están en proceso de implantación. Cabe indicar que dentro de estas no se encuentra la Dirección General Impositiva (DGI).

De la revisión del marco normativo descrito, se pueden identificar los elementos que debe contener un expediente electrónico: los documentos electrónicos, el índice electrónico, la firma electrónica y los metadatos.

#### Gráfico 11. Marco normativo referente al procedimiento administrativo electrónico en Uruguay



Fuente: Centro de Información Oficial de Uruguay (IMPO). Elaboración propia

En la página web de Agesic se establecen como beneficios del uso del expediente electrónico: transparencia y acceso, eficiencia y eficacia, seguridad y disminución de costos. En líneas generales resalta que el usuario podrá realizar el seguimiento al expediente, conocer su estado y quien es el responsable, identificar el trabajo realizado y el pendiente, desde cuándo lo tiene el responsable, aunque no sea en los beneficios aquí se estaría hablando también de la trazabilidad. Además, la seguridad hace referencia a la reducción del riesgo de extravío del expediente o

<sup>25</sup> Ver Decreto Nº 184/015 publicado el 21/07/2015.

deterioro, solo personal autorizado tiene acceso al expediente, mayor dificultad de alteración, así como reducción en el uso de papel.

- Colombia

Desde 1995, Colombia concibe la utilización de las TIC para el intercambio de información en el cumplimiento de funciones de las entidades de la administración pública con sus usuarios.

En el año 1999, se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos<sup>26</sup>, del comercio electrónico y de las firmas digitales, destacándose la calidad de medios probatorios y validez jurídica de los mensajes de datos y marcando la pauta para su utilización en la administración pública para la sustanciación de procedimientos y tramites que llevan a cabo en el desempeño de sus funciones.

En el año 2005, se dictan disposiciones sobre la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de las entidades y de otros que ejercen o presten servicios públicos, resaltando la utilización de las TIC en la sustanciación de las actuaciones y actos administrativos de las administraciones públicas, destacando los beneficios de disminución de costos y tiempo para los ciudadanos. Asimismo, se debe considerar los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia y las condiciones y requisitos de seguridad para su uso.

En el año 2012, se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que permite el desarrollo e implementación del procedimiento administrativo electrónico y amplía expresamente la utilización de las TIC por la administración pública, con el objetivo de mejorar el derecho de los ciudadanos a comunicarse o relacionarse electrónicamente con el Estado.

Respecto del uso de las TIC para relacionarse con el gobierno, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic) realizó un estudio para determinar cómo los ciudadanos y empresas de Colombia utilizan las TIC para relacionarse con el gobierno. Este estudio abarcó el uso de las TIC para involucrarse en los temas del Estado, los beneficios reconocidos del uso de las TIC tanto para ciudadanos, empresas y servidores públicos. Por

---

<sup>26</sup> La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax artículo 2 de la Ley N° 527 de 1999).



ejemplo, de la muestra analizada 65 % de los ciudadanos y 71 % de las empresas usan las TIC para presentar una petición de queja o reclamo, en relación a los beneficios de usar las TIC para relacionarse con el Estado, los ciudadanos reconocen el ahorro de tiempo y de dinero que tiene un efecto en la mejora de la calidad de vida, las empresas también reconocen el ahorro de tiempo y dinero solo que aquí el efecto es una mayor eficiencia y productividad. Asimismo, el 67 % de los servidores públicos encuestados reconocieron que las TIC mejoran su gestión y la imagen institucional de cómo las administraciones públicas se relacionan con los ciudadanos y empresas.

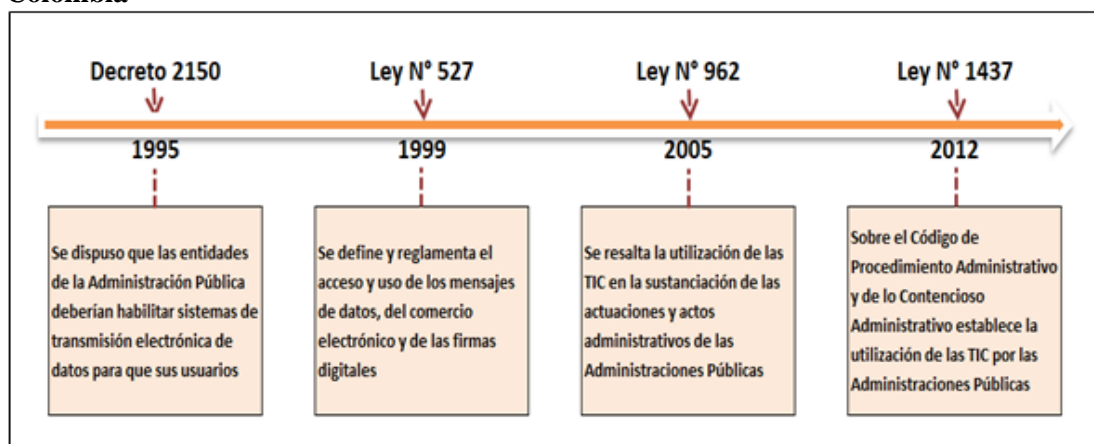
En referencia al derecho del ciudadano de elegir la forma de comunicarse con el Estado, en el procedimiento administrativo electrónico y expediente electrónico, no se ha considerado el uso obligatorio de las TIC por parte de la entidad pública en sus procedimientos y trámites administrativos, dejando a salvo el derecho de los ciudadanos a elegir comunicarse electrónicamente o en la forma convencional con sus administraciones públicas.

A la fecha, la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales (DIAN) no tiene implementado el expediente electrónico para sus procedimientos contenciosos tributarios, no obstante, a que finales del año 2016, han desarrollado un reglamento para el uso de la sede electrónica, la notificación y comunicación electrónica y la gestión de electrónica de documentos, proyecto que regularía el uso de las TIC en sus diferentes actuaciones, procedimientos y trámites que tienen a su cargo.

De acuerdo con la Guía para la Gestión de Documentos y Expedientes Electrónicos, los elementos que debe contener un expediente electrónico son documentos electrónicos, foliado electrónico, índice electrónico, firma del índice electrónico y metadatos.

De la revisión del marco normativo descrito, se destaca que los beneficios principales en el uso del expediente electrónico son igualdad de acceso y transparencia, la eficiencia, la eficacia, el ahorro de costos, la disponibilidad, trazabilidad, seguridad e interoperabilidad.

**Gráfico 12. Marco normativo referente al procedimiento administrativo electrónico en Colombia**



Fuente: Sistema Único de Información Normativa (SUIN). Elaboración propia

Teniendo en cuenta las experiencias de las administraciones públicas de España, Uruguay y Colombia, dentro del proceso de mejora continua que han implementado en la gestión de sus procesos y procedimientos, en el caso puntual de sus procedimientos administrativos, se ha desarrollado e implementado el e-expediente como herramienta tecnológica que permite alcanzar mayores niveles de eficacia, eficiencia y efectividad con miras a fortalecer y generar valor público a favor del ciudadano; en principio dentro de políticas de gobierno electrónico y últimamente dentro de políticas de gobierno digital.

En el anexo 7 se puede identificar las similitudes y diferencias entre los países analizados respecto a la utilización de las TIC en sus procedimientos administrativos electrónicos, especialmente en la implantación del e-expediente como medio para mejorar la interacción y comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos. En ese sentido, se pudo identificar similitud en la conceptualización del e-expediente, los elementos que debe contener el e-expediente tales como documentos electrónicos, índice electrónico, firma electrónica y metadatos; al respecto, si bien Colombia menciona el foliado electrónico como elemento, tanto España como Uruguay lo incluyen dentro del índice electrónico.

De los países analizados, se observa que coinciden en que un documento electrónico tiene las siguientes características: autenticidad, integridad, fiabilidad y disponibilidad. En referencia a los beneficios en el uso del e-expediente se destaca la transparencia, al acceso, a la disponibilidad, a la trazabilidad, a la eficiencia y a la eficacia, a la disminución de costos, a la seguridad y la interoperabilidad. Este último dependerá de que, las otras entidades públicas

habiliten sistemas que sean compatibles y permitan el intercambio y flujo continuo de la información.

Si bien los tres países resaltan el derecho de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente con sus gobiernos, Colombia y Uruguay permiten que los ciudadanos elijan el medio para comunicarse, es decir todavía convive el medio físico y electrónico; sin embargo, España delimita los obligados a comunicarse electrónicamente para fomentar más el uso de las TIC en línea con el objetivo de contar con servicios públicos digitales por defecto.

En ese sentido, es posible concluir que la utilización de esta herramienta tecnológica permite mejorar el procedimiento administrativo que toda entidad de la administración pública tiene a su cargo, especialmente en términos de mayor acceso, disponibilidad y trazabilidad, consecuentemente alcanzar la mejora de la calidad del servicio a favor del ciudadano.

## **1.2.El e-expediente en el procedimiento administrativo peruano**

En el caso peruano, mediante el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales, aprobado por Decreto Supremo N° 052-2008-PCM, se señala que el e-expediente se constituye en los trámites o procedimientos administrativos en la entidad que agrupa una serie de documentos o anexos identificados como archivos, sobre los cuales interactúan los usuarios internos o externos a la entidad que tengan los perfiles de accesos o permisos autorizados.

Otro alcance se encuentra en la Resolución Administrativa N° 228-2017-CE-PJ, que aprobó el Reglamento del Expediente Judicial Electrónico (EJE), herramienta que es aplicada por el Poder Judicial a partir del 31 de julio de 2017, en la cual se la define como la gestión del proceso judicial, sus actuaciones y los servicios que brinda, a través de medios electrónicos seguros; a la vez se señala que tiene la misma validez, eficacia jurídica y probatoria que el expediente físico tradicional.

Hasta antes de la publicación Decreto Legislativo N° 1452<sup>27</sup>, no se hacía referencia al e-expediente dentro de la regulación del procedimiento administrativo general, con la vigencia de esta norma, se prescribe que el e-expediente está constituido por el conjunto de documentos electrónicos generados a partir de la iniciación del procedimiento administrativo o servicio prestado en exclusividad en una determinada entidad de la administración pública. Este debe

---

<sup>27</sup> Norma que incorpora el artículo 29-A en el TUO LPAG, publicada el 16 de septiembre de 2018.

tener un número de identificación único e inalterable que permita su identificación unívoca dentro de la entidad que lo origine, a su vez, de permitir su identificación para efectos de intercambio de información entre entidades o por partes interesadas, así como para la obtención de copias del mismo en caso corresponda. Cada documento electrónico incorporado en este expediente debe ser numerado correlativamente, de modo que origine un índice digital, que es firmado electrónicamente por el personal responsable de la entidad pública, a fin de garantizar la integridad y su recuperación.

A pesar de que se tiene concebido el e-expediente desde el año 2008, a la fecha no ha tenido acogida por las instituciones de la administración pública para su implantación y posterior implementación en sus diversos procesos o procedimientos, no obstante que por su funcionalidad constituye una herramienta tecnológica que brinda diversos beneficios, tanto para la mejora de la gestión, al elevar los niveles de eficiencia y efectividad, y por el otro, para mejorar la relación entre Estado y ciudadano o empresa.

### **1.3. Elementos básicos para la implantación del e-expediente en el procedimiento administrativo**

De acuerdo con las experiencias de España, Colombia, Uruguay y el Poder Judicial, como lo regulado en el Decreto Supremo N° 052-2008-PCM y el Decreto Legislativo N° 1452, es posible identificar algunos de los elementos básicos del e-expediente como: (a) índice electrónico, (b) documento electrónico, (c) metadatos, (d) firma digital y (e) notificación electrónica.

a) Índice electrónico: Es el conjunto de documentos electrónicos debidamente ordenados, cronológicamente contenidos en un e-expediente, es un elemento que garantiza la integridad y recuperación del mismo en el momento que se solicite. La estructura o composición del mismo dependerá de la necesidad de cada institución o del procedimiento específico al cual pertenece, además los documentos electrónicos pertenecientes a un expediente deben estar asociados al índice electrónico a través de la foliación.

El índice electrónico y la foliación van de la mano, al momento de realizarse el proceso de foliación paralelamente empieza el proceso de agrupación ordenada de los siguientes elementos, que permitirán desde el propio índice identificar y relacionar a los documentos electrónicos que lo componen:

- Identificadores de los documentos electrónicos
- Huellas digitales de dichos documentos electrónicos
- La fecha de incorporación del documento electrónico al expediente
- Datos generales sobre el expediente: como por ejemplo el origen de los documentos electrónicos dado que estos pueden ser también digitalizados

Una vez generados todos estos elementos en el índice electrónico, se procede a la firma digital para asegurar la integridad y autenticidad del mismo.

El índice electrónico debe permitir identificar todos los documentos electrónicos que componen un e-expediente, conocer la secuencia y el orden de los documentos dentro del expediente, garantizar la integridad y la recuperación del mismo, y asegurar la preservación de los documentos que componen el e-expediente en el tiempo.

b) Documento electrónico: Es toda información que tenga un formato electrónico y que sea gestionada a través de medios electrónicos; debe contar con elementos como información del documento o datos informativos, firma digital y metadatos relacionados a los documentos electrónicos; estos elementos deben cumplir las características que se espera de los documentos electrónicos: autenticidad, integridad, fiabilidad y disponibilidad.

Se considera que constituye un elemento importante del e-expediente, ya que al igual que un documento físico, tiene la misma validez y plena eficacia jurídica, en la medida que contiene toda petición del administrado o el pronunciamiento o decisión de la administración o de terceros a quienes se pida alguna información u opinión respecto al caso materia de controversia administrativa, además que son propias de la actuación administrativa. Asimismo, debido a que se producen dentro del procedimiento administrativo, adquieren valor o fuerza probatoria al momento de integrarse en el proceso judicial, que es accionado con fines de impugnar el acto administrativo emitido en última instancia por la Administración Pública. De otro lado, puede ser utilizado por todo usuario con interés legítimo o que se encuentre habilitado legalmente, cuando decida acceder o disponer de una copia de los documentos actuados en el procedimiento, para fines de conocimiento, funcionales o probatorios.

Por esta razón, los documentos electrónicos actuados en el procedimiento administrativo, deben estar revestidos de la mayor seguridad jurídica, que permitan identificar su autenticidad, de tal manera que se pueda verificar y demostrar su contenido, por quién ha sido creado, modificado,

utilizado, enviado y el tiempo en que ha sido firmado; su integridad, esto es que se encuentre completo y que no ha sido alterado en el tiempo por nada, ni nadie que no se encuentre debidamente autorizado, a la vez debe permitir conocer o evidenciar toda manipulación que se haya realizado para efectos de identificación o seguimiento en caso de revisión o auditoria; su fiabilidad, al poder desprenderse del documento la ejecución de toda actividad u operación que se haya realizado sobre el mismo por los usuarios involucrados y, su disponibilidad, que permite que los usuarios habilitados puedan localizar, recuperar, presentar e interpretar un documento debidamente legible, en cualquier momento, esto es en tiempo presente o futuro, con prescindencia del sistema que le dio origen, estando obligada la administración a conservarlo dentro de los plazos máximos permitidos por ley.

En relación a su creación y reproducción, en el primer caso, pueden generarse mediante una estructura electrónica originada por la administración o mediante la digitalización legible de los documentos escritos e incorporados al soporte electrónico para su utilización, ya sea por la administración o por los propios administrados; y, en el segundo caso, se debe especificar y asegurar las herramientas que garanticen la reproducción de los documentos. De este modo, se tiene que definir los *softwares* y *hardwares* respectivos que garanticen que se cumplan con todas las características antes señaladas para los documentos electrónicos, como su autenticidad, integridad, fiabilidad y disponibilidad; en el caso del *software*, la administración debe gestionar el desarrollo o identificar los sistemas de información y de administración de documentos y, las páginas *web* de internet que sean necesarias y aplicables; a su vez, en el caso del *hardware*, también debe identificar los medios o herramientas para la captura, reproducción y almacenamiento del documento y los servidores de archivos que correspondan.

c) Metadatos: Es el conjunto de datos electrónicos que proporcionan contexto, contenido y estructura al e-expediente; es decir, son características inherentes que se establecen para el e-expediente, que van a permitir su recuperación, transferencia, conservación, almacenamiento e interoperabilidad; de otro lado, contribuyen al valor probatorio del mismo a lo largo del tiempo. De este modo, en la gestión se establecen los metadatos mínimos que debe contener un e-expediente:

- Identificador: un código único que permite identificar el expediente
- Órgano: se refiere al responsable o al dueño del procedimiento tributario identificado mediante un valor único
- Fecha de apertura del expediente

- Clasificación: el procedimiento tributario con el que se relaciona el expediente identificado mediante un valor único
- Estado: situación actual del e-expediente
- Interesado: ciudadano o empresa identificado con DNI o RUC o una entidad del Estado
- Tipo de firma: indicar el tipo de firma

d) Firma digital: Es un tipo de firma electrónica que, generado bajo la técnica de criptografía asimétrica, cumple con las funciones de identificación del firmante, autenticidad del documento y preservar la integridad del documento. Al cumplirse con estas funciones se garantiza el no repudio del documento firmado dado que esta cumple con todas las funciones de una firma manuscrita; en el caso de una firma netamente electrónica se tendría que probar primero que se ha logrado identificar fehacientemente al firmante, autenticidad del documento y que el documento no haya sido modificado, es decir, tiene que ser confiable, mérito probatorio que no se tiene que realizar en el caso de esta firma.

Al igual que los documentos físicos contenidos en el expediente convencional, todo documento electrónico debe ser debidamente firmado por su emisor, situación que permite garantizar la integridad del contenido y detectar cualquier modificación ulterior de este documento, además de adquirir validez y eficacia jurídica, al igual que la firma manuscrita; para estos efectos deberá ser generado y garantizado por un Prestador de Servicios de Certificación Digital debidamente acreditado que se encuentre dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE); en este caso, el DNI electrónico emitido por el Reniec, cumple con las características señaladas para permitir la firma digital en los documentos electrónicos.

e) Notificación electrónica: Son las comunicaciones emitidas por las administraciones públicas utilizando medios electrónicos, siempre que el destinatario cuente con una dirección electrónica o domicilio digital<sup>28</sup> habilitado de oficio o generado por el propio administrado para dicha comunicación; normativamente se considera que esta actividad es trascendental, ya que con ello se garantiza el derecho de defensa de los administrados en relación al pronunciamiento emitido por la administración mediante un acto administrativo.

---

<sup>28</sup> De acuerdo al artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1412, decreto legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, el domicilio digital es uno de los atributos de la identidad digital que se constituye en el domicilio habitual de un ciudadano en el entorno digital, el cual es utilizado por las entidades de la administración pública para efectuar comunicaciones o notificaciones.

En este sentido, al contener el e-expediente uno o varios actos administrativos contenidos en documentos electrónicos, las administraciones deberán gestionar el desarrollo de los sistemas electrónicos que permitan garantizar, verificar y acreditar que el acto administrativo ha sido debidamente notificado al administrado en determinada fecha y hora, con la finalidad de que produzca los efectos jurídicos a partir de la notificación legalmente realizada en el medio electrónico habilitado para estos fines.

## **2. Análisis para la mejora de la calidad del servicio y gestión del PCT de la Sunat: implantación del e-expediente y la automatización de los requisitos de admisibilidad**

En referencia a la información del PCT, se han identificado los problemas más relevantes que presentan los ciudadanos al interactuar con la Sunat, tales como deficiencias en el acceso, disponibilidad y ausencia de un medio virtual que brinde trazabilidad a sus diferentes etapas.

Respecto del desarrollo de la normativa internacional en relación al gobierno electrónico y el gobierno digital, se halló que los países analizados han encontrado en el e-expediente beneficios que abordan los problemas antes mencionados (ver anexo 7).

### **a) Implantación del e-expediente**

Se considera que con la implantación del e-expediente, el contribuyente podrá contar con un medio virtual que le permita acceder en línea a información relevante del PCT, por lo que ya no sería necesario que se desplace a los CSC de la Sunat, ahorrando con dicha medida, tiempo y dinero que incurre actualmente.

Asimismo, a través de la implantación del e-expediente, la información y documentación contenida en él estará disponible los 365 días del año, sin restricciones de horario de oficina, las 24 horas, los 7 días de la semana. A su vez, el contribuyente podrá disponer en tiempo real de todos los documentos electrónicos que contiene el e-expediente en el momento que lo considere necesario; documentos que tienen plena validez y eficacia jurídica.

Con la implantación del e-expediente, el contribuyente podrá hacer uso de la consulta en línea del estado del mismo; conocer al colaborador de la Sunat asignado a su caso; la cantidad de días faltantes para el término del plazo de ley, así como el estado en que encuentra, si es de



admisibilidad, para resolución, en actuación de prueba de oficio o de remisión al Tribunal Fiscal, sin necesidad de realizar múltiples llamadas o desplazarse hasta el CSC más cercano.

Además de contribuir a mejorar con estos derechos del contribuyente, la implantación del e-expediente permitirá que los usuarios internos de la Sunat, como es el caso de la Procuraduría Pública u otras áreas, puedan acceder y disponer del e-expediente de forma oportuna, a fin de cumplir las funciones que tienen encomendadas, como por ejemplo ejercer el derecho de defensa o contradicción respecto al recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal o en el PCA ante el Poder Judicial. En este caso, se eliminan actividades relacionadas a la preparación del expediente para su remisión, como su duplicidad en copias, la foliación, la encuadernación, la elaboración de oficios de documentos a ser suscritos por el responsable del área y los costos relacionados al transporte del expediente físico, ya sea mediante personal de la Sunat o la contratación de empresas de servicios, ya que en el caso de la Gerencia de Reclamos de Lima se ubica en el distrito de Miraflores y la Procuraduría Pública se ubica en el Cercado de Lima.

Cabe indicar que estos beneficios más los elementos propios del e-expediente son características de la información contenida en él, tales como confiabilidad y calidad, y forman parte de los atributos de la transparencia, según señala Vishwanath (2001). Por lo tanto, no solo se estaría mejorando el acceso, la disponibilidad y trazabilidad de la información, sino también la transparencia con miras a mejorar la comunicación con el contribuyente.

Por otro lado, cabe resaltar que con la implantación del e-expediente, el contribuyente aún puede presentar su escrito en cualquiera de los CSC de la Sunat. Esta política también se aplica en los países analizados, que respetan el derecho de los ciudadanos a elegir la forma de comunicarse con las instituciones públicas, promoviendo la transformación digital. En ese sentido, el contribuyente podrá presentar su escrito a través de los CSC donde tendrá la opción de atención en ventanilla, un colaborador digitaliza sus documentos y los ingresa al sistema o podrá dirigirse a espacios acondicionados para que el mismo realice o sea asesorado y guiado durante todo el proceso de tramitación y le explique cómo utilizar el e-expediente.

En la actualidad, para la implantación del e-expediente, la Sunat cuenta con el sistema informático SOL, Sistema Integrado de Notificación Electrónica (SINE) y el SIEV. A través del primero, el contribuyente puede acceder al menú de opciones del e-expediente (ingreso virtual de documentos, consulta de expedientes o escritos virtuales), así como al correo habilitado para recibir las notificaciones de la Sunat enviadas a través del SINE. Mientras que el SIEV es la

herramienta informática para la gestión de documentos electrónicos, que permitirá generar el e-expediente, los documentos que lo conforman, el seguimiento del mismo, así como su conservación.

#### b) La automatización de los requisitos de admisibilidad

Del análisis realizado al PCT y tomando en consideración que las TIC pueden contribuir a mejorar la productividad de los trabajadores, automatizando algunas tareas que eran realizadas por estos, permitiéndoles enfocarse más en tareas que demanden mayor tiempo y análisis.

En ese sentido, en el PCT los contribuyentes deben cumplir con tres requisitos establecidos en el CT, para que su recurso impugnatorio sea admisible: un escrito fundamentado que debe estar firmado por el contribuyente o por su representante legal acreditado en el RUC o con poder vigente, el plazo para interponer recurso dependiendo el tipo de resolución, el pago o carta fianza. Asimismo, en el caso de contribuyentes que gocen de exoneraciones tributarias especiales otorgadas a ciertos sectores económicos, deberán exhibir la resolución o documento expedido por la institución que tiene el convenio para gozar de un beneficio tributario.

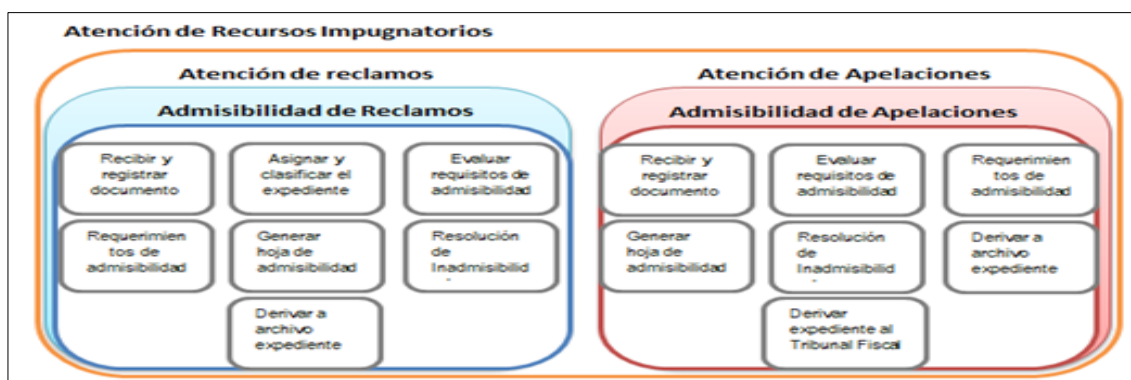
En el periodo de análisis 2015-2017, la cantidad de expedientes presentados ante los CSC como la cantidad de expedientes que son declarados inadmisibles tanto para los recursos de apelación y reclamación son significativas (ver anexo 8), lo que repercute en una serie de actividades que los trabajadores de la Sunat deben desarrollar para la atención de las mismas y para la emisión de los actos administrativos respectivos, además del tiempo empleado solo en el procedimiento de verificación de requisitos de admisibilidad.

En este contexto, donde las actividades realizadas por los trabajadores de la Sunat en el procedimiento de verificación de requisitos de admisibilidad en el PCT (ver gráfico 10) están orientados a validar solo el cumplimiento de requisitos de forma y tomando en cuenta la implantación del e-expediente, se genera una oportunidad de mejora incluyendo en este último la automatización de la verificación de los requisitos de admisibilidad aprovechando los sistemas RSIRAT y SOL.

El plazo máximo para declarar admisible un recurso impugnatorio y derivarlo al procedimiento de análisis de fondo, en el caso de reclamación, o al Tribunal Fiscal cuando es de apelación,

puede ser de 35 o 45 días hábiles. En principio porque el plazo máximo de atención de un recurso impugnatorio que no cumple con todos los requisitos es de 30 días hábiles, los 5<sup>29</sup> o 15 días hábiles adicionales son otorgados por el CT para que el contribuyente subsane las omisiones en los requisitos de admisibilidad notificados por la Sunat.

**Gráfico 13. Principales actividades del procedimiento de verificación de requisitos de admisibilidad**



Fuente: Manual de procedimientos de la división de reclamos de la Sunat 2010. Elaboración propia 2018

Al automatizar alguna o todas las actividades del procedimiento de verificación de los requisitos de admisibilidad de los recursos impugnatorios, es posible transferir la responsabilidad y empoderar a los contribuyentes, porque serán ellos los responsables de cumplir con los requisitos y presentar la documentación adecuada, a través de la validación automática de los requisitos establecidos en el CT, en un entorno de datos semiestructurados, es decir, en un medio electrónico donde puedan registrar datos y a la vez, adjuntar documentos digitalizados.

Si bien el procedimiento no ha cambiado, a nivel interno en un marco de gestión por procesos, se están automatizando algunas tareas, reduciéndolas. Esto permite que el personal asignado a dichas funciones se reasigne a otras tareas, tales como fiscalización o asignarlos a la etapa del análisis de fondo. En este último caso, se podrían atender más expedientes, destinando un mayor tiempo al análisis, revisión y resolución de los expedientes; también el reducir el plazo máximo significaría que de declarar la admisibilidad en 35-45 días hábiles, pase a 5-15 días hábiles para la subsanación de requisitos de admisibilidad.

<sup>29</sup> Tratándose de resoluciones que establezcan sanciones de comiso de bienes, internamiento temporal vehicular y cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes es de 5 días hábiles.

En ese orden de ideas, se aprecia que el más beneficiado es el contribuyente, por tanto, al presentar todo lo necesario podría ser atendido en un menor tiempo y mantener una comunicación fluida con la Sunat.

Para lograr ello, se puede realizar a través de SOL, habilitando una nueva opción denominada “PCT”, que contenga un menú de opciones y en estas, al e-expediente, donde el contribuyente podrá acceder a una opción que le permita validar los requisitos de admisibilidad, a su vez, podrá adjuntar su escrito digitalizado, la constancia o carta fianza digitalizada y, de ser necesarios, documentos adicionales relacionados a exoneraciones tributarias u otros. En el caso de los plazos establecidos por ley, el sistema validaría si está dentro o fuera de plazo a través del SINE, el mismo que dispone la fecha de notificación de los actos administrativos y el tipo de resolución (resolución de determinación, multa, pérdida de fraccionamiento, comiso de bienes o internamiento vehicular, cierre temporal de establecimiento, entre otras).

De cumplir con todos los requisitos, el sistema notificará al contribuyente, que su trámite es conforme y que su recurso es admitido; caso contrario, el sistema le indicara que falta adjuntar documentos o que presenta alguna inconsistencia en el trámite presentado en línea.

Cuando el contribuyente haya presentado la documentación de forma incompleta, el sistema automáticamente le notificará a su buzón de notificación electrónico que tiene 5/15 días hábiles para incluir la documentación omitida; mientras que, si se declara admisible, se pasará al estado de análisis de fondo en el recurso de reclamación o en estado “remitido al Tribunal Fiscal” en el recurso de apelación. En este último caso, se habilitará un acceso al Tribunal Fiscal para que acceda al e-expediente.

La implantación del e-expediente en el PCT en la Sunat, que incluye la automatización del procedimiento de verificación de requisitos de admisibilidad para reclamaciones y apelaciones coadyuvan a la gestión por resultados y la transformación digital de la institución, en el primer caso como su nombre lo dice persigue un fin mayor que el solo hecho de entregar un bien o servicio al contribuyente, es por eso que ambos permiten superar los problemas de acceso, disponibilidad y trazabilidad generando valor agregado en el PCT a través de la transparencia y generación de mayor eficiencia, por tanto, se maximiza el uso de los recursos humanos, que se liberan y pueden ser reutilizados para la atención de otras tareas. Asimismo, se aprecia que se aprovecha la tecnología actual y los conocimientos informáticos adquiridos en el tiempo para mejorar el procedimiento de revisión de los requisitos de admisibilidad, reduciendo tiempos de

atención, eliminando tiempos muertos, mejorando los canales de atención y optimizando los recursos disponibles de la institución; generando con ello mayor eficacia, porque tanto se logra facilitar el cumplimiento tributario al ciudadano, se brinda un servicio de mejor calidad, se acerca al ciudadano, se mejorará la confianza y la satisfacción de los ciudadanos, con un enfoque de valor público y centrado en él.

En el caso de la transformación digital, si bien se enfoca en la implementación de las TIC para lograr la eficiencia y eficacia, su mayor aporte se centra en la estrategia de creación de valor público y, en ese sentido, el e-expediente y la automatización del procedimiento de verificación de requisitos de admisibilidad se encuentran alineados a dicho propósito.

De lo antes expuesto, inicialmente se contaba con una problemática relacionada a la información y gestión del PCT en los aspectos de acceso inadecuado, disponibilidad inoportuna e insuficiente trazabilidad; sin embargo, a través del análisis comparado de España, Uruguay y Colombia del uso del e-expediente en el procedimiento administrativo general, así como la revisión de los sistemas informáticos con los que cuenta la Sunat se determinó que el e-expediente es el medio más adecuado para mejorar la calidad de servicio al contribuyente a través del PCT brindando un acceso adecuado, disponibilidad oportuna y trazabilidad.

Asimismo, las TIC permiten mejorar la gestión del PCT a efecto de brindar un mejor servicio al contribuyente a través de la automatización de la verificación de los requisitos de admisibilidad en el PCT, lo que tiene un impacto positivo en el costo de cumplimiento para los contribuyentes y en el costo de administración para la Sunat.

### **3. Consideraciones básicas que habilitan la utilización de e-expediente y la automatización de los requisitos de admisibilidad en el PCT de la Sunat**

Todo cambio que se quiera encaminar para mejorar un servicio o procedimiento administrativo a cargo de las entidades de la administración pública, por medio de la utilización de las TIC y su impacto en el bienestar de la ciudadanía, conlleva necesariamente el desarrollo de normas que regulen el procedimiento interno y externo en la utilización de las TIC, mientras que los procedimientos que sean necesarios para su comprensión y aplicación conllevan la generación de espacios de capacitación y formación continua y de seguimiento a todos los usuarios que tengan que operarla; así como, con mayor énfasis a la ciudadanía, a quienes está dirigida su funcionalidad, toda vez que son ellos quienes finalmente se verán favorecidos con esta nueva

herramienta tecnológica. Por último, es necesario el inventario y evaluación de la infraestructura tecnológica con la que se cuenta, para efectos de una adecuación o desarrollo de nuevos sistemas tecnológicos, que permitan la implantación e implementación de las TIC propuestas.

Para el caso materia de estudio, con la finalidad de diseñar una herramienta informática que permita mejorar la comunicación hacia el contribuyente en el PCT y con el fin de brindar un mejor servicio que tenga como elementos principales: el acceso y la disponibilidad de todos los documentos que contiene el expediente del PCT, así como la trazabilidad del mismo, que implica el conocimiento de las diferentes etapas, estado y la persona en qué o con quién se encuentra sus recursos impugnatorios o de otros documentos actuados de oficio por la administración tributaria, resulta relevante conocer cuál es el estado actual del PCT, qué contingencias presenta de cara al contribuyente y cómo la implantación de la herramienta informática, para el caso en desarrollo que corresponde al e-expediente, colabora en paliar la problemática descrita. Además, dicha herramienta tecnológica, permitirá a futuro incorporar nuevos procedimientos que mejoren su eficiencia y eficacia, como puede ser la automatización del procedimiento de admisibilidad de los recursos de reclamación y apelación, al reducir los tiempos en la calificación de sus requisitos.

En dicho sentido, bajo el supuesto de que la herramienta informática coadyuva a mejorar la comunicación con el contribuyente, a la vez de reducir tiempos en la calificación de los requisitos de admisibilidad de los recursos de reclamación y apelación, es necesario evaluar otros elementos tales como si se cuenta con un marco legal que habilite el uso del e-expediente en el PCT, así como también cómo se va a capacitar al personal que trabaja en las áreas de reclamos a fin de que se familiarice con el sistema. Asimismo, se debe considerar en la capacitación, la participación de otros profesionales que a futuro tengan que interactuar con el e-expediente, para lo cual es necesario que se trabaje un instructivo u otro documento que detalle el uso del nuevo sistema, así como también la identificación y socialización de su uso con los contribuyentes.

De acuerdo con la experiencia de Colombia, España y Uruguay, para que la utilización de una TIC sea eficiente, como lo es el e-expediente, a la par de generar valor público en los ciudadanos, se debe desarrollar normas especiales que regulen en forma sencilla el procedimiento de utilización por parte de todos los usuarios involucrados. Asimismo, es necesaria la generación intensiva de planes de capacitación, comunicación, alfabetización digital o de formación de alto nivel a todas las personas involucradas en la funcionalidad de la TIC de

las entidades de las administraciones públicas, quienes en principio tienen que socializarse con la misma, para efectos de vencer su posible aversión, para que posteriormente, al asimilar nuevos conocimientos, pueda replicarlos y tener la capacidad de formular nuevos aportes que permitan mejorar la funcionalidad de la herramienta tecnológica; nuevos conocimientos que en el tiempo también los convertirán en especialistas altamente calificados, con valor agregado, ya que podrán replicar sus conocimientos en otras entidades públicas con fines de mejorar los servicios y procedimientos que prestan en favor de la ciudadanía.

Asimismo, estos planes de capacitación, comunicación o alfabetización digital de alto nivel sobre la funcionalidad de la TIC, tienen que desarrollarse especialmente a favor de la ciudadanía, que por acción de algún derecho o interés se encuentra relacionada o involucrada con alguna de las entidades de la administración pública; no se debe olvidar que la implementación de una TIC no solo trae consigo una nueva forma de relación entre el administrado y la administración pública, sino que además se concibe un nuevo procedimiento en la presentación de solicitudes o recursos impugnativos, que están sujetos a plazos de presentación, que de no cautelarse apropiadamente se podría vulnerar el derecho de petición o defensa de los administrados. Por ello es indispensable realizar los mayores esfuerzos a fin de generar espacios de capacitación, comunicación o alfabetización digital en favor de los administrados.

En este contexto, se ha considerado que el e-expediente para el PCT debe contener principalmente elementos que permitan el acceso, la disponibilidad y la trazabilidad a favor de los contribuyentes. Por otro lado, mediante la automatización se podrá mejorar los tiempos en el proceso de verificación de los requisitos de admisibilidad de los recursos de reclamación y apelación. En ese sentido, antes y durante la implantación de estos cambios, se considera que es necesario desarrollar tres componentes que permitan su uso eficiente:

a) Normativo

Conforme al TUO LPAG, toda actuación o intervención de las entidades de la administración pública tiene que servir para la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. Además, todo procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los principios, entre otros, de legalidad, del debido procedimiento administrativo, celeridad, eficacia, participación, simplicidad, uniformidad, predictibilidad y de acceso permanente.

En este sentido, con fines de implantar el e-expediente para el PCT y desarrollar la automatización de revisión de requisitos de admisibilidad y apelación, se considera que respecto al e-expediente existe normativa general contenida en el TUO LPAG y la especial tributaria vigente, que habilitan el desarrollo y utilización de esta herramienta tecnológica con fines de mejorar el servicio que brinda la Sunat a los contribuyentes en su interacción en el PCT, mientras en el caso de la referida automatización, amerita que se modifique el CT, reduciendo los plazos de admisibilidad respecto de aquellos recursos impugnatorios que se ingresen virtualmente en el SOL.

Con respecto a la utilización y funcionalidad del e-expediente para el PCT y la automatización de la revisión de requisitos de admisibilidad y apelación, la Sunat deberá desarrollar normas (circulares o manuales) que contengan los procedimientos internos y externos, los cuales deben hacerse públicos y contener cómo funcionará el e-expediente y la automatización del referido procedimiento, ya que con estas propuestas se modificarán los procedimientos internos ya establecidos; en este sentido, se considera que las normas deben contener básicamente lo siguiente:

- Manual de procedimiento interno del e-expediente del PCT y automatización del procedimiento de admisibilidad y apelación, que está dirigido a los colaboradores de la Sunat, que por asignación de funciones y perfiles pertenecen a las áreas orgánicas que tienen a su cargo el PCT, como es el caso de la Gerencia de Reclamos de la Intendencia Lima. Dicho manual debe contener los siguientes lineamientos básicos en actividades y tareas:
  - 1) Cómo acceder al e-expediente y al procedimiento de revisión de admisibilidad y apelación
  - 2) Presentación de la herramienta tecnológica
  - 3) Revisión de los recursos de reclamos en estado de admisibilidad para la revisión de fondo
  - 4) Requisitos para el uso de la firma digital
  - 5) Cómo proyectar y cargar una resolución de reclamación con su respectiva firma digital
  - 6) Cómo realizar el acto de notificación electrónica mediante el SINE e incorporar el cargo al e-expediente
  - 7) Revisión de los recursos de apelación en estado de admisibilidad para la remisión al Tribunal Fiscal para su revisión de fondo



- Manual de procedimiento externo del e-expediente del PCT y automatización del procedimiento de admisibilidad y apelación, que está dirigido a los contribuyentes en general, que en ejercicio de su derecho de defensa tienen que impugnar los actos administrativos emitidos por la Sunat; dicho manual debe contener los siguientes lineamientos básicos en actividades y tareas de:
  - 1) Cómo acceder al e-expediente y al procedimiento de revisión de admisibilidad y apelación
  - 2) Presentación de la herramienta tecnológica
  - 3) Requisitos para el uso de la firma digital
  - 4) Cómo presentar un escrito de subsanación de los requisitos de admisibilidad o el recurso de reclamo o apelación, en cualquier caso, con su respectiva firma digital
  - 5) Cómo verificar su correo electrónico a fin de revisar los requerimientos para la presentación de los requisitos de admisibilidad, que no han sido presentados inicialmente con su respectivo recurso de reclamación o apelación, y las resoluciones emitidas por Sunat que resuelven su recurso de reclamación; en cada caso remitidos mediante el SINE
  - 6) Cómo reproducir los documentos electrónicos contenidos en el e-expediente, para su transformación en formato físico
  - 7) Cómo hacer seguimiento para conocer las diferentes etapas, estado y la persona en qué o con quién se encuentra sus recursos impugnatorios o de otros documentos actuados de oficio por la administración tributaria en el PCT.

#### b) Operativo

Las dos normas a desarrollarse sobre el procedimiento interno y externo del e-expediente del PCT y de la automatización de la revisión de requisitos de admisibilidad y apelación, por la naturaleza de su especialidad y aplicación, que en muchos casos conlleva a la descripción de términos técnicos propios de las TIC, requieren ser debidamente explicados a todas las personas involucrados en la utilización y funcionalidad del e-expediente para el PCT, además de considerar las contingencias vinculadas con el rechazo en el uso de la nueva herramienta tecnológica.

Dentro de este procedimiento de enseñanza, se debe considerar el desarrollo de diversos planes de capacitación y de formación de alto nivel a todos los colaboradores de la Sunat, que por asignación de funciones y perfiles pertenecen a las áreas orgánicas que tienen a su cargo el PCT, como es el caso de la Gerencia de Reclamos de la Intendencia Lima, además de hacerse el seguimiento y acompañamiento respectivo en el proceso de aprendizaje.

Asimismo, estos planes de capacitación y comunicación de utilización y funcionalidad del e-expediente para el PCT, también tienen que estar dirigidos en forma sencilla, esquemática y didáctica a todos los contribuyentes que en ejercicio de su derecho de defensa tienen que impugnar los actos administrativos emitidos por la Sunat; se debe tener una comunicación de puertas abiertas a todos los contribuyentes, considerando el nivel de aprendizaje que en cada caso se presente, ya que el proceso de aprendizaje no será lo mismo para un profesional, que para una persona que no lo es.

Conforme a lo expuesto, es posible señalar que la Sunat puede desarrollar los siguientes medios básicos de capacitación, formación o comunicación:

- 1) Conferencias presenciales o virtuales, segmentados de acuerdo con el perfil de los colaboradores de Sunat involucrados en el PCT, que también se puede segmentar a nivel de los contribuyentes, de acuerdo con el nivel profesional o no profesional, que permitan dar una explicación didáctica sobre los objetivos y beneficios que se persiguen con la implementación del e-expediente para el PCT y la automatización antes indicada.
- 2) Cursos o talleres prácticos de simulación sobre la utilización del e-expediente, segmentados igual que el caso anterior, que permitan hacer el seguimiento y monitoreo del proceso de aprendizaje de los participantes, detectando posibles casos de no aceptación de la TIC, para la retroalimentación respectiva, cuantas veces sea necesario.
- 3) Publicidad en los medios de comunicación escrita y medios audiovisuales, sobre la implementación del e-expediente para el PCT y la automatización del procedimiento de verificación de los requisitos de admisibilidad, que denoten todos los beneficios que se persiguen en favor de los contribuyentes.
- 4) Generación de videos didácticos sobre la utilización eficiente del e-expediente del PCT.

Conforme se ha descrito, los cambios que trae consigo la implementación del e-expediente para el PCT y la automatización de la revisión de requisitos de admisibilidad y apelación, van a generar muchos cambios a nivel de actividades y tareas de las que se venían desarrollando para el expediente físico, debido a que todo se hará de forma virtual por parte de la Sunat. En ese sentido, es necesario que dichos medios básicos de capacitación, formación o comunicación se incluyan en un programa de formación continua anual, para los colaboradores involucrados en el PCT, que deba ser liderado por el Instituto Aduanero y Tributario (IAT) que, es el órgano dependiente de Sunat encargado de realizar los cursos que requiera para el ingreso del personal

de la institución; así como aquellos referidos a la formación, capacitación y especialización del personal de la institución.

#### c) Tecnológico

La Sunat debe realizar un mapeo de todos los sistemas tecnológicos que utilizan las áreas orgánicas involucradas, como es el caso de la Gerencia de Reclamos de la Intendencia Lima, para la atención de los recursos de impugnación; así como, conocer con qué tipo de información se trabaja, qué tipo de reportes y cómo se puede relevar o crear un sistema tecnológico que pueda integrarlos.

Para ello, es importante realizar un buen dimensionamiento de los requerimientos de acuerdo a una proyección de demanda potencial que será atendida, cuyo estimado será proporcionado por la Intendencia Nacional de Sistemas Informáticos (INSI), quienes darán el soporte en la etapa de desarrollo y operación del e-expediente para el PCT, considerando los elementos desarrollados para la implementación de este medio tecnológico. Asimismo, se debe asegurar la continuidad del servicio de soporte, seguridad y contar con un plan de contingencias en el caso de interrupción del servicio.

En la medida que se tomen en cuenta estos componentes, se podrán lograr los resultados deseados en el uso del e-expediente para el PCT y el desarrollo de la referida automatización. Cabe indicar que debe considerarse la importancia del compromiso para la acción tanto a nivel directivo como a nivel técnico. La alta gerencia encargada de la toma de decisiones y estrategias y de todo el personal involucrado con los procedimientos administrativos brindados por la Sunat.

## **Conclusiones y recomendaciones**

### **1. Conclusiones**

A través de la utilización de las TIC se mejora la información y gestión del PCT en la Sunat. Con el e-expediente se optimiza el acceso y disponibilidad de la información, y a su vez, se mejora la trazabilidad, y con la automatización de la verificación de los requisitos de admisibilidad de los recursos impugnatorios de reclamación y apelación, se logra reducir los tiempos en la validación de los mismos, con lo que se contribuye a la mejora de la calidad del servicio orientado al contribuyente.

Con la finalidad mejorar la información oportuna del PCT en la Sunat, a favor de los contribuyentes, así como de las áreas internas de la Sunat, se debe brindar el acceso y disponibilidad de la información, así como de la trazabilidad, en tiempo real e inmediato, lo que permitirá reducir los costos de cumplimiento y de administración, en terminos de ahorro de tiempo y de dinero.

La eficiencia en la gestión del PCT, se logra con la automatización de la verificación de los requisitos de admisibilidad de los recursos impugnatorios del PCT, mediante la adecuación del RSIRAT, al reducir el plazo de evaluación de los mismos, optimizando el tiempo que invierten los colaboradores en estas actividades y tareas, a la vez, que permite remitir el e-expediente en menor tiempo al Tribunal Fiscal, para efecto de su resolución del recurso de apelación; lo que incide en la reducción de los costos de administración.

Con la implantación del e-expediente se mejora la comunicación entre el ciudadano y la Sunat en el PCT, al asegurar el acceso y disponibilidad de la información y documentación presentada o generada durante dicho proceso, así como, la trazabilidad del mismo, a fin de conocer los diferentes estados y qué profesional está a cargo del mismo. Esto genera como consecuencia favorable, la reducción de los costos de cumplimiento, en referencia a la optimización en el uso del tiempo y ahorro de dinero.

## **2. Recomendaciones**

Se sugiere que mediante un convenio interinstitucional entre la Sunat y el Tribunal Fiscal, se otorgue acceso y disponibilidad directa de la información del e-expediente del PCT a esta última entidad, con la finalidad de que a futuro se tenga una visión integrada de las dos etapas del PCT, con miras a desarrollar una sola herramienta tecnológica a través del cual puedan interactuar ambas entidades, como parte de la transformación digital e interoperabilidad, para la modernización de la gestión pública.

Con la finalidad de que el e-expediente del PCT de la Sunat contenga los actos administrativos emitidos por la Sunat y el Tribunal Fiscal, respecto de los recursos impugnatorios de reclamación y apelación, respectivamente, se recomienda que los operadores de la Administración Tributaria procedan a digitalizar el acto administrativo emitido por el Tribunal Fiscal e incorporarlo al e-expediente. De este modo, se procede a completar las dos partes del PCT, estando listo para que el Procurador Público de la Sunat proceda hacer la defensa respectiva, en caso se accione el PCT ante el Poder Judicial.

En cuanto a la implementación final del e-expediente en el PCT de la Sunat, se recomienda efectuarlo en varias fases, a fin de que se pueda migrar del mundo físico al mundo virtual de forma paulatina y apropiada, además de educar constantemente al contribuyente y a los operadores de la Sunat en la utilización de la herramienta tecnológica.

Si bien uno de los objetivos de la Sunat es acercarse más a los contribuyentes, para mejorar la comunicación e interacción con los mismos con el impulso de los tramites en línea de inicio hasta el final, se recomienda que al comienzo se permita la presentación de escritos y demás documentación probatoria en medios físicos, en tanto se capacita y se difunden los cambios, sin perder el enfoque de inclusión tomando en cuenta a las personas de la tercera edad, así como a las personas discapacitadas.

## Bibliografía

Bryson, John; Crosby, Barbara y Bloomberg, Laura (2014). “Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management”. En: *Public Administration Review*, vol. 74. Fecha de consulta: 15/02/2018. <<http://web.a.ebscohost.com.up.idm.oclc.org/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=8d6088b4-fee8-4271-9601-23660ba6d121%40sessionmgr4010>>.

Brun Herbozo, Henry (2006). *Manual Práctico de Procedimientos Tributarios y Defensoría del Contribuyente*. Primera Edición. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.

Cabero, J. (1998). “Impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones educativas”. En Lorenzo, M. y otros (Coordinadores): *Enfoques en la organización y dirección de instituciones educativas formales y no formales*. Granada: Grupo Editorial Universitario.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2007). “Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe: versión 3.0”. Fecha de consulta: 30/04/2018. Disponible en: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2871/1/S2007049\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2871/1/S2007049_es.pdf)>.

Cepal (2018). *Panorama de la gestión pública en america latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Fecha de consulta: 31/03/2018. Disponible en: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222_es.pdf)>.

Cruz, Christian (2015). “Gobierno electrónico para lograr el gobierno abierto: avances y retos en México”. En: XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública. 13 de noviembre 2015. Fecha de consulta: 05/01/2018. <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/34CA4D3DF6BEA26605257F4500747F93/\\$FILE/cruzmele.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/34CA4D3DF6BEA26605257F4500747F93/$FILE/cruzmele.pdf)>.

Dassen, Nicolás y Vieyra, Juan Cruz (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. <[http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/AVRA-DASSEN2012.pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/AVRA-DASSEN2012.pdf)>.

Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero (2015). *El procedimiento contencioso tributario: Derechos y garantías del contribuyente en sede administrativa y judicial*. [En línea]. Palestra Editores S.A.C. Primera Edición. Fecha de consulta: 02/05/2018. Disponible en: <<https://www.mef.gob.pe/es/documentos-y-publicacion/libro-digital-defcon/libro-digital-2015>>.

Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero (2017). *Comentarios a las Modificaciones de los Procedimientos Tributarios y Aduaneros: Hacia una Relación de Equidad*. Fecha de consulta: 15/03/2018. Disponible en: <<https://www.mef.gob.pe/es/documentos-y-publicacion/libro-digital-defcon/libro-digital-2017>>.

García, Isabel (2007). “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. En: *Revista Presupuesto y gasto público*, núm. 47. Mayo de 2007. Fecha de consulta: 10/03/2018.

<[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)>.

García Reátegui, J.H. (2015). “Gestión pública y valor público”. En: Actualidad gubernamental, núm. 78. Abril de 2015. Fecha de consulta: 01/09/2018. <[http://aempresarial.com/web/revitem/24\\_1\\_7472\\_07084.pdf](http://aempresarial.com/web/revitem/24_1_7472_07084.pdf)>.

García, Roberto (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Fecha de consulta: 31/03/2018. Disponible en: <[file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/La\\_gestion\\_para\\_resultados\\_en\\_el\\_desarrollo\\_\\_Avances\\_y\\_desafios\\_en\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_CaribeManagin.pdf](file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/La_gestion_para_resultados_en_el_desarrollo__Avances_y_desafios_en_America_Latina_y_el_CaribeManagin.pdf)>.

Guzmán Napuri, Christian (2016). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. 2ª ed. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.

Hinostroza Minguez, Alberto (2010). *Proceso Contencioso Administrativo*. Lima: Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L.

Hitpass Bernhard (2014). *Business Process Management (BPM): Fundamentos y Conceptos de Implementación*. 3ª ed. Santiago de Chile: BHH Ltda.

Huamaní Cueva, Rosendo (2007). *Código Tributario Comentado*. 5ª ed. Lima: Jurista Editores E.I.R.L.

Huamaní Cueva, Rosendo (2010). La demanda contencioso-administrativa en materia tributaria. *Revista Jurídica del Perú*, Tomo 111.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones*. Fecha de consulta: 01/05/2018. Disponible en: <<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-julio-2018.pdf>>.

Jeston, John y Nelis, Johan (2008). *Business Process Management: Practical Guidelines to Successful Implementations*. 2ª ed. New York.

Kaufman, Daniel; Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo (1999). *Governance matters*. [En línea]. Washington D.C.: The World Bank. Fecha de consulta: 05/05/2018. Disponible en: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/665731468739470954/pdf/multi-page.pdf>>.

Kim, Pan Suk (2007). “Desafíos a la capacidad pública en el área de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”. En: *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 2. II semestre de 2007. Fecha de consulta: 01/01/2018. <[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVI\\_No.II\\_2dosem/Suk\\_Kim.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Suk_Kim.pdf)>.

Morales Mejía, Jaime (2012). *Tributario – Biblioteca Manual del Litigante*. Lima: ECB Ediciones S.A.C.

Muñoz Marticorena, William (2011). Perú: *La Simplificación Administrativa en el Marco del Proceso de Modernización del Estado. Reformas de Trámites Empresariales*. [En línea]. Perú:

Universidad Católica Sedes Sapientiae. Fecha de consulta: 22/04/2018. Disponible en: <[http://repositorio.ucss.edu.pe/bitstream/handle/UCSS/113/Mu%C3%B1oz\\_William\\_libro\\_2011-II.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ucss.edu.pe/bitstream/handle/UCSS/113/Mu%C3%B1oz_William_libro_2011-II.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

Naser, Alejandra y Concha, Gastón (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. [En línea]. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Fecha de consulta: 15/01/2018. Disponible en: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/S1100145\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/S1100145_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

Naser, Alejandra (2014). *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Fecha de consulta: 05/01/2018. Disponible en: <[https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan\\_de\\_Gobierno\\_Abierto.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf)>.

Naser, Alejandra (2017). Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Fecha de consulta: 01/05/2018. Disponible en: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf)>.

Núñez Molina, Waldo F (2016). “El Expediente Administrativo en el Proceso Contencioso Administrativo y en Materia Pensionaria”. En: *Revista Electrónica de Derecho y Cambio Social*, N° 45, 19 de julio de 2016. Fecha de consulta: 26/08/2018. Disponible en: <[https://www.derechocambiosocial.com/revista045/EL\\_EXPEDIENTE\\_ADMINISTRATIVO.pdf](https://www.derechocambiosocial.com/revista045/EL_EXPEDIENTE_ADMINISTRATIVO.pdf)>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2005). Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Fecha de consulta: 14/02/2018. Disponible en: <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>>.

OCDE (2008). *E-gobierno para un mejor gobierno*. [En línea]. Madrid. Fecha de consulta: 19/09/2018. Disponible en: <[https://read-oecd-ilibrary.org/up.idm.oclc.org/governance/e-gobierno-para-un-mejor-gobierno\\_9789264062603-es#page6](https://read-oecd-ilibrary.org/up.idm.oclc.org/governance/e-gobierno-para-un-mejor-gobierno_9789264062603-es#page6)>.

OCDE (2009). “Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies”. Fecha de consulta: 22/04/2018. <<https://www.oecd.org/regreform/42112628.pdf>>.

OCDE (2015). Gobierno abierto en américa latina, estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Fecha de consulta: 25/02/2018. Disponible en <[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/gobierno-abierto-en-america-latina\\_9789264225787-es#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es#page2)>.

OCDE (2016). Estudios de la OCDE sobre gobernanza publica del Perú: gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. Fecha de consulta: 28/06/2018. Disponible en: <[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru\\_9789264265226-es#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page4)>.

OCDE (2016a). “Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Chile: la capacidad del gobierno para asegurar una regulación de alta calidad”. Fecha de consulta: 19/04/2018. <[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-la-politica-regulatoria-en-chile\\_9789264267060-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-la-politica-regulatoria-en-chile_9789264267060-es#page1)>.



Oviedo Barandiaran, Antonio (2018). “Análisis para la Implementación de la NOM 9001:2015”. Fecha de consulta: 15/03/2018. Disponible en: <[https://books.google.com.pe/books?id=ffdTDwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q=Trazabilidad&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=ffdTDwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q=Trazabilidad&f=false)>.

Sosa Gómez, Cecilia (2015). “Valor Jurídico del Expediente Administrativo”. En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 5, 2015. Fecha de consulta: 26/08/2018. Disponible en: <<http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2015/09/Cecilia-Sosa-Go%C3%ACmez.pdf>>.

PCM (2013). *Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a gobiernos regionales y locales: fascículo 4 gobierno abierto*. Fecha de consulta: 31/01/2018. Disponible en: <<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Fasciculo-4-Gobierno-Abierto.pdf>>.

PCM (2013a). *Una mirada al gobierno electrónico en el Perú*. Fecha de consulta: 31/01/2019. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/0D6D8CA5D781070305257E9200775428/\\$FILE/3\\_pdfsam\\_libro\\_ongei.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0D6D8CA5D781070305257E9200775428/$FILE/3_pdfsam_libro_ongei.pdf)>.

Ruiz, Daysi y Almaguer, Rosa (2013). *La gestión por procesos, su surgimiento y aspectos teóricos*. Fecha de consulta: 05/08/2015. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181529931002>>.

Sánchez, Joaquín (2015). “Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública”. En: *Revista Enfoques*, vol. XIII, núm. 23. Fecha de consulta: 31/03/2018. <<http://www.redalyc.org/pdf/960/96043202005.pdf>>.

Sánchez, María Nieves (2015). *Gestión de Documentos Electrónicos: Oportunidades y Riesgos de la Administración Electrónica*. [En línea]. España: Universidad de Salamanca. Fecha de consulta: 25/03/2018. Disponible en: <[https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/129661/1/TFG\\_InfyDoc\\_SanchezPerez\\_Nieves\\_S\\_I\\_85\\_2014-2015.pdf](https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/129661/1/TFG_InfyDoc_SanchezPerez_Nieves_S_I_85_2014-2015.pdf)>.

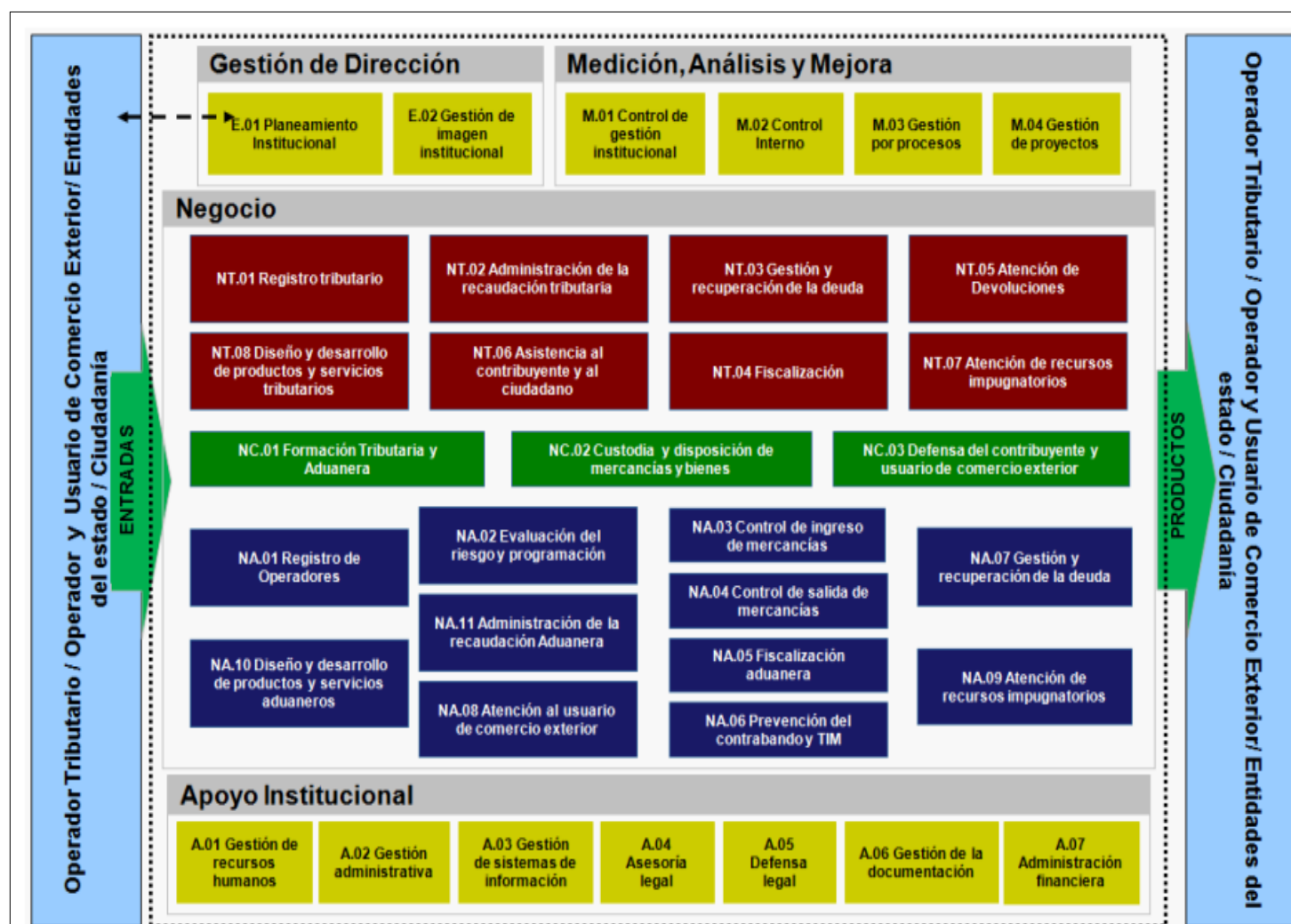
Tornos, Joaquín y Arroyo, Alfonso (2012). *Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*. Fecha de consulta: 04/09/2018. Disponible en: <<https://www1.diba.cat/uliep/pdf/52249.pdf>>.

Valero, Julián y Fernández, Manuel (2014). *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Editorial Aranzadi.

Vishwanath, Tara y Kaufmann, Daniel (2001). “Toward transparency: New approaches and their application to financial markets”. En: *The world bank research observer*, vol. 16 núm. 1. Fecha de consulta: 06/09/2018. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/136361468152710752/pdf/766570JRN0WBRO00Box374385B00PUBLIC0.pdf>>.

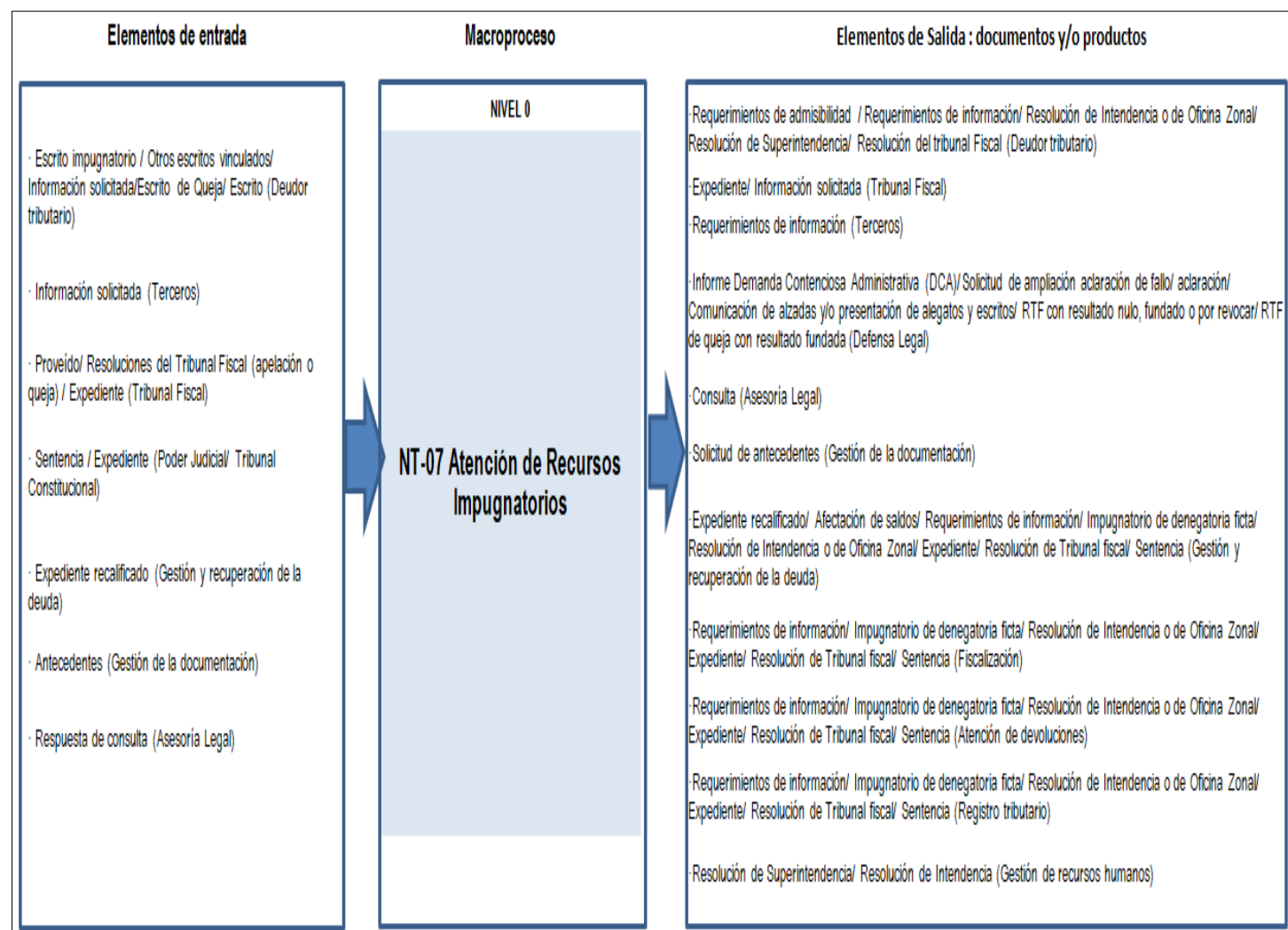
## **Anexos**

## Anexo 1. Mapa de macroprocesos de la Sunat (Nivel 0)



Fuente: Instrumentos de gestión organizacional publicados en la página web Sunat 2018

## Anexo 2. Entradas y salidas de la atención de recursos impugnatorios



Fuente: Mapa de macroprocesos institucional de la Sunat 2012. Elaboración propia 2018.

### Anexo 3. Alineación entre los objetivos estratégicos institucionales

Alineación entre los objetivos estratégicos institucionales - Tipo I con los objetivos estratégicos sectoriales

MEF - PESEM				SUNAT - PEI					
OBJETIVOS ESTRATEGICOS SECTORIALES		ACCIONES ESTRATEGICAS SECTORIALES		OBJETIVOS ESTRATEGICOS INSTITUCIONALES - TIPO I		ACCIONES ESTRATEGICAS INSTITUCIONALES		DESCRIPCION - FINALIDAD	
OES 02	Lograr el funcionamiento eficiente de los mercados y el incremento de la competitividad.	AES 2.1	Fortalecer la apertura económica y la armonización del mercado de bienes y servicios.	OEI 02	REDUCIR LOS COSTOS DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS Y ADUANERAS	AEI.02.01	PRIORIDAD 01	Facilitación del cumplimiento voluntario de obligaciones a través de una mejora integral, que refleje procesos simples, virtuales, automatizados e integrados.	Mejorar el cumplimiento tributario voluntario mediante la virtualización, automatización, centralización e integración de los procesos y la optimización de sus componentes a fin de reducir los costos de cumplimiento para el contribuyente y usuario de comercio exterior.
		AES 2.2	Fortalecer la gestión de la cadena de suministro y la eficiencia de la actividad empresarial del Estado.						
OES 03	Alcanzar una mayor recaudación de ingresos fiscales basada en la formalización de los agentes de la actividad económica.	AES 3.1	Fortalecer la política y mecanismos orientados a la estabilidad de los ingresos fiscales.			AEI.02.02	PRIORIDAD 02	Modernización de los servicios que presta la SUNAT, masificando el uso de servicios no presenciales.	Brindar soluciones orientadas a atender de manera óptima las necesidades de los ciudadanos, facilitando el cumplimiento voluntario de las obligaciones, reduciendo los costos asociados y fomentando la auto-asistencia.
		AES 3.2	Fortalecer la capacidad de gestión de la administración tributaria y aduanera; asimismo, de las instancias de recaudación tributaria municipal.						
		AES 3.3	Impulsar la formalización de la mediana y pequeña empresa, el control de incumplimiento tributario; asimismo, la lucha contra el contrabando y el tráfico ilícito de mercancías.						

Fuente: PEI Sunat 2018-2020 y Pesem MEF 2017-2021

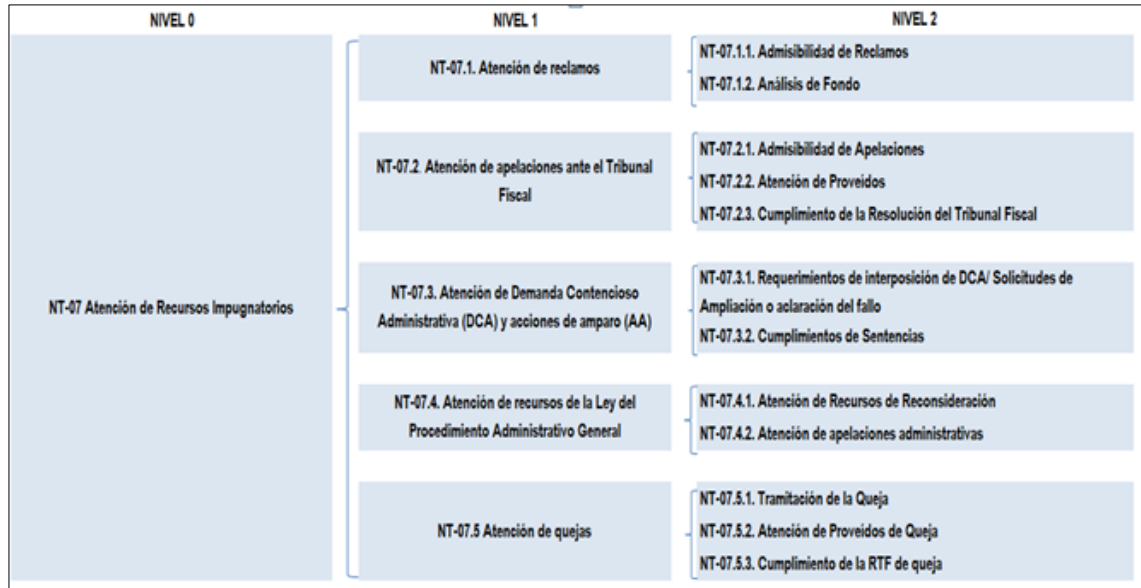
Alineación entre los objetivos estratégicos institucionales - Tipo II con los objetivos estratégicos sectoriales

MEF				SUNAT						
PESEM				PEI						
OBJETIVOS ESTRATEGICOS SECTORIALES		ACCIONES ESTRATEGICAS SECTORIALES		OBJETIVOS ESTRATEGICOS INSTITUCIONALES - TIPO II		ACCIONES ESTRATEGICAS INSTITUCIONALES		DESCRIPCION - FINALIDAD		
OES 02	Lograr el funcionamiento eficiente de los mercados y el incremento de la competitividad.	AES 2.2	Fortalecer la gestión de la cadena de suministro y la eficiencia de la actividad empresarial del Estado.	OEI 04	PRIORIDAD 04	FORTALECER LA CAPACIDAD DE GESTIÓN INTERNA	AEI.04.01	PRIORIDAD 01	Mejora de la eficiencia interna	Optimizar los procesos de administración interna basados en la gestión de riesgos de operación que aseguren la continuidad del negocio, fortalecer los sistemas de control de gestión y la lucha contra la corrupción, así como coadyuvar al cuidado del medio ambiente.
OES 03	Alcanzar una mayor recaudación de ingresos fiscales basada en la formalización de los agentes de la actividad económica.	AES 3.2	Fortalecer la capacidad de gestión de la administración tributaria y aduanera; asimismo, de las instancias de recaudación tributaria municipal.				AEI.04.06	PRIORIDAD 06	Gestión del fortalecimiento ético y lucha contra la corrupción	

Fuente: PEI Sunat 2018-2020 y Pesem MEF 2017-2021

## Anexo 4. Macroproceso atención de recursos impugnatorios

Macroproceso atención de recursos impugnatorios desarrollado hasta el nivel 2



Fuente: Mapa de macroprocesos institucional de la Sunat 2012. Elaboración propia 2018.

Finalidad de los procesos de nivel 1 dentro de la atención de recursos impugnatorios

Procesos Nivel 1	Finalidad/
NT-07.1. Atención de reclamos	Atender los expedientes de reclamos interpuestos por los deudores tributarios en el plazo de ley
NT-07.2. Atención de apelaciones ante el Tribunal Fiscal	Verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la alzada de los recursos de apelación al Tribunal Fiscal presentados por los deudores tributarios; así como dar cumplimiento a lo resuelto por el Tribunal Fiscal respecto de los mismos
NT-07.3. Atención de Demanda Contencioso Administrativa (DCA) y acciones de amparo (AA)	Dar cumplimiento a las sentencias del Poder Judicial y Tribunal Constitucional sobre las DCA y AA interpuestas por los deudores tributarios
NT-07.4. Atención de recursos de la Ley del Procedimiento Administrativo General	La resolución de recursos interpuestos al amparo de la Ley del Procedimiento Administrativo General
NT-07.5 Atención de quejas	Dar cumplimiento a lo resuelto por el Tribunal Fiscal respecto a las quejas formuladas por los deudores tributarios ante el Tribunal Fiscal

Fuente: Mapa de macroprocesos institucional de la Sunat 2012. Elaboración propia 2018

### Anexo 5. Principales funciones según ROF de la Gerencia de Reclamos y sus divisiones

Unidad Orgánica	Funciones
<b>Gerencia de Reclamos</b>	<p>Planificar y controlar las acciones vinculadas a los recursos de reclamación y apelación; dar cumplimiento a las resoluciones del Tribunal Fiscal, como de cualquier otra entidad cuyo mandato obligue a la Sunat, y otras acciones, en el ámbito de su competencia</p> <p>Revisar y visar los proyectos de resolución, otros actos administrativos y documentos relacionados con los recursos de reclamación y apelación, incluyendo los referidos a su admisibilidad y al cumplimiento de las resoluciones provenientes del Tribunal Fiscal y cualquier otra entidad cuyo mandato obligue a la Sunat, en el ámbito de su competencia</p> <p>Absolver o en su caso visar y elevar los proyectos de respuesta a las consultas de su competencia; considerando los informes, circulares y demás pronunciamientos emitidos por los órganos de la Sunat.</p> <p>Formular a la Intendencia Nacional Jurídica y demás órganos normativos de la Sunat que correspondan las consultas realizadas por las unidades orgánicas de la Intendencia Lima, en concordancia con los lineamientos y la normatividad vigente</p> <p>Informar a la Procuraduría de la Sunat para la evaluación y acciones legales correspondientes sobre los casos en los que se deba asumir la defensa de los intereses y derechos de la institución</p>
<b>División de Admisibilidad, Programación, Apelaciones y Transparencia</b>	<p>Evaluar la admisibilidad de los recursos de reclamación y apelación, y proyectar las resoluciones que declaren su inadmisibilidad, así como programar la atención de los recursos de reclamación, en el ámbito de su competencia</p> <p>Proyectar las resoluciones de revocación, modificación, sustitución o complementación de actos administrativos en los casos que corresponda</p> <p>Emitir los requerimientos, comunicaciones y documentos relacionados con la admisibilidad de los recursos de reclamación y apelación</p> <p>Realizar el seguimiento de las garantías otorgadas dentro de los procedimientos de reclamación y apelación, que correspondan a deudores de competencia de la Intendencia Lima</p> <p>Centralizar y remitir a los archivos la documentación de las unidades orgánicas de la Gerencia de Reclamaciones</p> <p>Remitir a la Oficina de Notificaciones los documentos emitidos por las unidades orgánicas de la Gerencia de Reclamaciones</p> <p>Proyectar y visar los documentos de remisión al Tribunal Fiscal para la alzada de los recursos de apelación</p>
<b>División de Reclamaciones I</b>	<p>Proyectar y visar las resoluciones que resuelven los recursos de reclamación y otros actos administrativos y documentos, en el ámbito de su competencia</p> <p>Proyectar y visar las resoluciones que den cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Fiscal, Poder Judicial, Tribunal Constitucional y cualquier otra entidad cuyo mandato obligue a la Sunat, en el ámbito de la competencia de la Gerencia de Reclamaciones</p> <p>Proyectar y visar los documentos mediante los cuales las unidades orgánicas de la Intendencia Lima formulan consultas de carácter legal o técnico a las áreas a las que corresponda resolverlas, así como, los documentos de respuesta a las consultas legales formuladas por las citadas áreas, de acuerdo con la normatividad interna</p> <p>Proyectar y visar las respuestas a las consultas escritas formuladas por las entidades representativas y entidades del sector público nacional de su jurisdicción, sobre el sentido y alcance de las normas tributarias, a efecto de que sean remitidas a la Intendencia Nacional Jurídica</p> <p>Proyectar y visar el documento que contiene la opinión técnica de la Intendencia Lima respecto de los proyectos normativos que sean sometidos a su consideración; informando adicionalmente a la Gerencia de Reclamaciones sobre los vacíos legales existentes en las normas tributarias y formulando las propuestas correspondientes</p> <p>Proyectar y visar la solicitud de aplicación de medidas cautelares previas relacionadas con las reclamaciones de su competencia, y de las apelaciones ante el Tribunal Fiscal, así como realizar el seguimiento de las medidas trabadas</p>
<b>División de Reclamaciones II</b>	<p>Proyectar y visar las resoluciones que resuelven en primera instancia los recursos de reclamación y, otros actos administrativos y documentos de su competencia.</p> <p>Elaborar propuestas de mejora y proyectos de informe sobre el desempeño de los sistemas y procedimientos aplicados en el ámbito de su competencia</p> <p>Proyectar las resoluciones de revocación, modificación, sustitución o complementación de actos administrativos en los casos que corresponda</p> <p>Proyectar y visar la solicitud de aplicación de medidas cautelares previas relacionadas con las reclamaciones de su competencia y realizar el seguimiento de las medidas trabadas</p>

Fuente: ROF SUNAT 2018. Elaboración propia 2018

Anexo 6. Etapas del PCT

PRIMERA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO TRIBUTARIO: RECURSO DE RECLAMACIÓN										SEGUNDA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO TRIBUTARIO: RECURSO DE APELACIÓN											
COMPETENCIA DE SUNAT										COMPETENCIA DE SUNAT										TRIBUNAL FISCAL	
Resoluciones y Actos materia de Reclamación	Requisitos de Admisibilidad	Plazo Legal de Formulación	Fuera del Plazo Legal de Formulación (*)	Requisitos de procedibilidad			Plazo Legal Máximo de Resolución por parte de la SUNAT			Resoluciones y Actos materia de Apelación	Requisitos de Admisibilidad	Plazo Legal de Formulación	Fuera del Plazo Legal de Formulación (**)	Requisitos de procedibilidad			Plazo de envío del Expediente Administrativo al Tribunal Fiscal	Plazo Legal Máximo de Resolución, a partir de la fecha de ingreso del expediente al TF.			
				Revisión	Plazos	Resolución	Plazo	Observación	RA					Revisión	Plazos	Resolución					
Resolución de Determinación; Resolución de Multa.	- Escrito fundamentado - Poder por documento público o privado con firma legalizada o autenticada, de ser el caso. - Acreditar el pago actualizado de la deuda tributaria no reclamada, cuando se trate de Resoluciones de determinación o multa; y, en el caso de una Orden de Pago, se debe acreditar el pago actualizado de la totalidad de la deuda tributaria. - Cuando se presente fuera de los siguientes plazos legales, se debe acreditar pago previo o carta fianza del total de la deuda tributaria reclamada. (*)	20 días hábiles desde el día hábil siguiente a la notificación	Con pago previo o carta fianza bancaria	15 días hábiles	Vencidos estos plazos y sí el reclamante no ha cumplido con la subsanación, el Recurso de Reclamación será declarado inadmisible.	09 meses	- Incluye el plazo probatorio - Contado a partir de la fecha de presentación del recurso de reclamación. - Cuando la SUNAT requiera al interesado para que dé cumplimiento a un trámite, el cómputo de los referidos plazos se suspende, desde el día hábil siguiente a la fecha de notificación del requerimiento hasta la de su cumplimiento.	R E S O L U C I O N D E R E C U R S O D E R E C L A M A C I O N	Resoluciones que resuelven una reclamación.	15 días hábiles en general o' 30 para los de Precio de Transferencia, siguientes a la notificación de la resolución.	Es apelable con el pago de deuda o carta fianza, hasta el término de 6 meses contados desde el día siguiente de la notificación.	15 días hábiles.		30 días hábiles, desde el día siguiente de presentado el recurso.	12 meses o 18 meses si se trata de Precios de Trasferencia.	R E S O L U C I O N D E R E C U R S O D E A P E L A C I O N					
Resoluciones emitidas como consecuencia de la aplicación de las normas de precios de transferencia.			Con pago previo o carta fianza bancaria			12 meses			Resolución que resuelve una reclamación sobre comiso, internamiento, cierre; y multas sustitutorias						15 días hábiles, desde el día siguiente de presentado el recurso.		20 días hábiles				
Otros actos que tengan relación directa con la determinación de la deuda tributaria			20 días plazo caducidad			09 meses			Resoluciones que resuelven una Reclamación o Apelación Inadmisible.						No aplica		No aplica	12 meses			
Resoluciones que resuelvan las solicitudes de devolución y aquellas que determinan la pérdida del fraccionamiento			No procede			09 meses			Resolución denegatoria ficta de una reclamación.										12 meses o 18 meses si se trata de Precios de Trasferencia.		
Orden de Pago		Por excepción: 20 días hábiles desde el día hábil siguiente a la notificación, cuando medien circunstancias que evidencien que la cobranza podría ser improcedente.	Siempre pago previo, excepto manifiesta improcedencia	09 meses	Resolución que resuelven solicitudes no contenciosas vinculadas a la determinación de la obligación tributaria, excepto las solicitudes de devolución (que son reclamables en primera instancia).	15 días hábiles siguientes a su notificación.	No aplica		12 meses o 18 meses si se trata de Precios de Trasferencia.												
Resoluciones que establezcan sanciones de comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos y cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes		5 días hábiles desde el día hábil siguiente a la notificación de la resolución recurrida.	Con pago previo o carta fianza bancaria, cuando se trate de multas sustitutorias del comiso o cierre	05 días hábiles	SUNAT debe verificar los requisitos de admisibilidad, si existe observación, notificará al reclamante a fin de que subsane las omisiones, en los siguientes plazos:	20 días hábiles	SUNAT debe verificar los requisitos de admisibilidad, si existe observación, notificará al apelante a fin de que subsane las omisiones, en los siguientes plazos:		Apelación de puro derecho (no existen hechos que probar y no existe reclamación en trámite).	10 días hábiles (comiso, internamiento, cierre y multas sustitutorias) ó 20 días hábiles (los demás actos), siguientes a la notificación.	No aplica	20 días hábiles en casos de comiso, internamiento temporal, cierre y multas; 12 meses en otros casos; y, 18 meses en Precios de Transferencia.									
Resolución ficta denegatoria de procedimientos no contenciosos.		No se regula plazo por la naturaleza del recurso.	No procede			09 meses			Intervención excluyente de propiedad.	5 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución del Ejecutor Coactivo.	No aplica		30 días hábiles, desde el día siguiente de presentado el recurso.	20 días hábiles							
Las Resoluciones ficta denegatoria que resuelven las solicitudes de devolución		Resolución ficta denegatoria por haber operado, a opción del solicitante, silencio administrativo negativo, 45 días hábiles.	No procede						02 meses	Resolución que deniega fraccionamiento o aplazamiento especial.	15 días hábiles siguientes a su notificación.		Es apelable con el pago de deuda o carta fianza hasta el término de 6 meses contados desde el día siguiente de la notificación.	12 meses							
Resoluciones emitidas en cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal Fiscal en anterior resolución (Resoluciones de Cumplimiento).	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	90 días hábiles de notificado a la SUNAT, debe iniciarse la tramitación de la resolución de cumplimiento dentro 15 días hábiles del referido plazo; salvo que el Tribunal Fiscal señale plazo distinto.	No aplica	Resoluciones emitidas en cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal Fiscal en anterior resolución (Resoluciones de Cumplimiento).	15 días hábiles siguientes a su notificación.	No aplica			06 meses							
<b>Medios probatorios:</b> se pueden actuar documentos, pericia y la inspección del órgano encargado de resolver; el plazo para ofrecer las pruebas y actuar las mismas son de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se interpone el recurso de reclamación o apelación; tratándose de resoluciones sobre precios de transferencia, el plazo es 45 días hábiles; asimismo, en el caso de las resoluciones de sanciones de comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos y cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes, así como las resoluciones que las sustituyan, el plazo es 05 días hábiles.																					
<b>Prueba de Oficio:</b> para mejor resolver el órgano encargado podrá, en cualquier estado del procedimiento, ordenar de oficio las pruebas que juzgue necesarias y solicitar los informes necesarios para el mejor esclarecimiento de la cuestión a resolver.																					

Fuente: Código Tributario 2018. Elaboración propia 2018



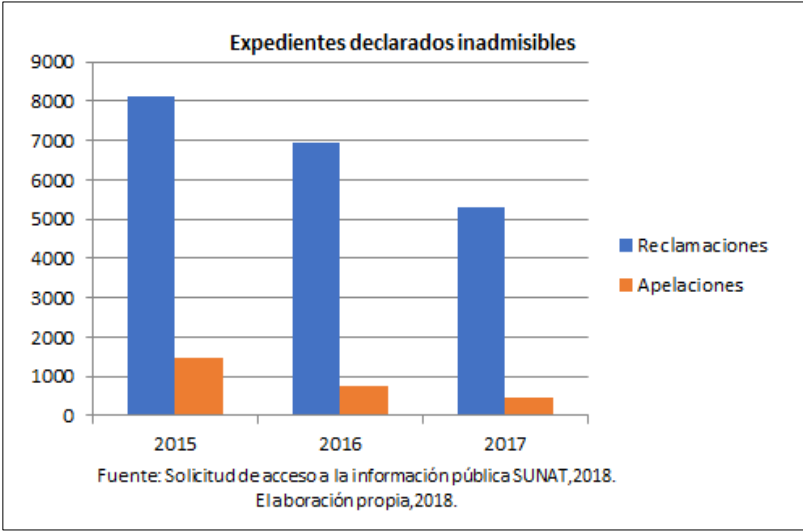
Anexo 7. Cuadro comparativo países

	España	Uruguay	Colombia
Política de Gobierno Digital	Se enmarca en el objetivo 3 de la Agenda Digital: Mejorar la e-Administración y adoptar soluciones digitales para una prestación eficiente de los servicios públicos	Se establece como un Plan de Gobierno Digital	Es una de las 16 Políticas de Gestión y Desempeño Institucional
	Objetivo: acercar la Administración a los ciudadanos y empresas, incrementar el uso de la administración electrónica, racionalizar y optimizar el empleo de las TIC en las Administraciones públicas, el enfoque es centrado en los ciudadanos y empresas.	Objetivo: crear valor público mediante servicios que satisfagan las necesidades, expectativas y preferencia de los ciudadanos de forma abierta, cercana, inteligente, eficiente, integrada y confiable	Objetivo: no es solo automatizar procesos y satisfacer la necesidad de provisión de trámites y servicios, sino enriquecer la eficiencia administrativa entorno a la generación de valor público para los ciudadanos. Transición del gobierno en línea a la digital
	Componentes: TIC	Componentes: TIC	Componentes: TIC
	Habilitadores: Marco normativo, institucionalidad, infraestructura tecnológica y seguridad de la información	Habilitadores: Marco normativo integral, institucionalidad, infraestructura tecnológica y seguridad de la información	Habilitadores: Marco normativo, seguridad de la información, Arquitectura y Servicios ciudadanos digitales
	Conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan. <sup>11</sup>	Serie ordenada de documentos públicos registrados por vía informática, tendientes a la formación de la voluntad administrativa en un asunto determinado.	Conjunto de documentos electrónicos de archivo correspondientes a un mismo trámite o procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan
Definición de e-expediente elec			
Elementos que componen el expediente electrónico	<ul style="list-style-type: none"><li>• Documentos electrónicos</li><li>• Índice electrónico</li><li>• Firma del índice electrónico</li><li>• Metadatos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Documentos electrónicos</li><li>• Índice electrónico</li><li>• Firma electrónica</li><li>• Metadatos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Documentos electrónicos de archivo</li><li>• Índice electrónico</li><li>• Firma del índice electrónico</li><li>• Metadatos</li><li>• Foliado electrónico</li></ul>
Características de un documento electrónico	<ul style="list-style-type: none"><li>• Autenticidad</li><li>• Integridad</li><li>• Fiabilidad</li><li>• Disponibilidad</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Autenticidad</li><li>• Integridad</li><li>• Fiabilidad</li><li>• Disponibilidad</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Autenticidad</li><li>• Integridad</li><li>• Fiabilidad</li><li>• Disponibilidad</li></ul>
Entidades que han implantado el e-expediente (hasta el 2017)	888 organismos de la administración general del estado, local universidades, administración de justicia y otras instituciones.	26 entidades y 2 en proceso (la Dirección General Impositiva no cuenta con el e-expediente)	17 centros de Transformación Digital en 6 regiones del país. 194,000 empresarios formados en el uso de las TIC.
Las TIC en la Administración Pública (desde el año)	1992	1991	1995
Fundamento de las normas relacionadas al uso de las TIC en la Administración Pública.	El derecho de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente con la Administración Pública, donde se promueve la eficiencia y eficacia en la Administración Pública orientada al ciudadano	La creciente utilización y avance de las TIC en la actividad administrativa, hacen posible mejorar la gestión y posibilitan que la administración pública brinde servicios en forma más efectiva, eficiente y transparente; garantiza la seguridad de los procedimientos electrónicos. Permiten también mejorar la comunicación y relación con la ciudadanía.	El derecho a comunicarse o relacionarse a través de las TIC
Tipo de comunicación entre la Administración y los ciudadanos	Las personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica, profesionales con colegiatura obligatoria, representantes de un obligado a relacionarse electrónicamente, los empleados de la Administración Pública están obligados a comunicarse electrónicamente con la Administración, mientras que para las personas físicas es opcional.	Conviven los medios electrónicos y físicos en la presentación de documentos y/o comunicación entre la Administración Pública y los ciudadanos	Conviven los medios electrónicos y físicos en la presentación de documentos y/o comunicación entre la Administración Pública y los ciudadanos
Entidad encargada de impulsar las administraciones electrónica	Secretaría General de Administración Digital (SGAD)	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (Agesic)	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic)
Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI)	Puesto N°17 en el ranking mundial	<ul style="list-style-type: none"><li>• Puesto N° 34 en el ranking mundial</li><li>• Puesto N° 1 en el ranking de América del Sur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Puesto N°61 en el ranking mundial</li><li>• Puesto N° 6 en el ranking América del Sur</li></ul>

Fuente: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Centro de Información Oficial de Uruguay, Sistema Único de Información Normativa, Mintic, Agesic, Agenda digital para España, Observatorio de administración electrónica de España, Encuesta de gobierno electrónico de las naciones unidas 2018. Elaboración propia 2018

Anexo 8. Expedientes presentados y declarados inadmisibles en la Sunat

Cantidad de expedientes declarados inadmisibles en la Sunat



Cantidad de expedientes presentados en la Sunat

